

Rund 1975

ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGS- DEBATTEN

En studie i svensk socialpolitik
1892-1934

PER GUNNAR EDEBALK

ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGSDEBATTEN

En studie i Svensk socialpolitik 1892 - 1934

AKADEMISK AVHANDLING

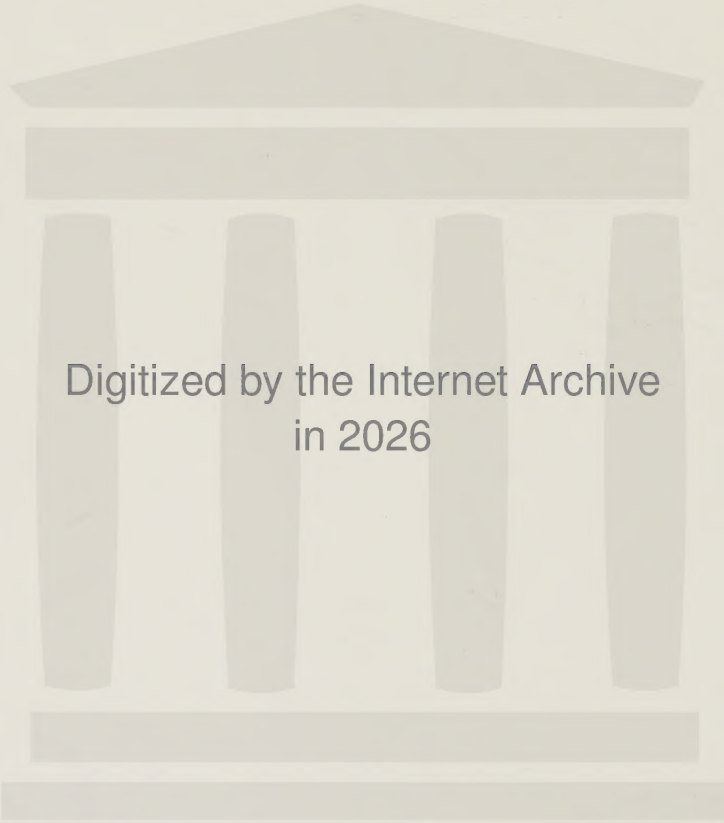
som med vederbörligt tillstånd av samhällsvetenskapliga fakulteten i Lund för avläggande av filosofie doktorsexamen kommer att offentligens försvaras å Ekonomisk-historiska institutionens i Lund föreläsningssal torsdagen den 18 december 1975 kl 10.00.

av

Per Gunnar Edebalk

pol mag, Hld

Lund 1975



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552412_0048

ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGSDEBATTEN

EN STUDIE I SVENSK SOCIALPOLITIK 1892-1934

PER GUNNAR EDEBALK



Förord

I spåren av den begynnande industrialiseringen under senare delen av 1800-talet följde stora sociala förändringar. Med industriarbetarnas inträde på den historiska arenan kom den industriella arbetslösheten och därmed också en ny form av osäkerhet för livsuppehållet. I viss utsträckning sökte arbetarna själva reducera denna osäkerhet genom självhjälpskassor, vilka var en form av försäkringsinrättningar. Självhjälpen räckte emellertid inte till. Offentliga åtgärder var påkallade och som en följd av industrialiseringsutvecklingen började man också kunna skönja konturerna av den moderna socialpolitiken, inte minst då socialförsäkrings-systemet. Som en del i detta ingår arbetslöshetsförsäkringen.

I föreliggande arbete fokuseras intresset till perioden 1892-1934. Denna period skulle kunna sägas vara en övergångsfas mellan det agrara och hantverksbetonade samhället å ena sidan och det moderna och industriella samhället å den andra. Föremålet för studien är dels den självhjälp som bedrevs inom arbetslöshetskassor och dels försöken att och svårigheter med att skapa en offentlig arbetslöshetsförsäkring. De årtal som tidsmässigt begränsar studien har en klar innebörd. År 1892 bildade för första gången ett fackförbund en arbetslöshetskassa och år 1934 fattade riksdagen beslut att införa offentlig arbetslöshetsförsäkring.

Flera personer har varit mig till stor hjälp under arbetets gång. Särskilt riktas min tacksamhet till professor Lennart Jörberg och rektor Åke Elmér. Lennart Jörberg har på ett förtjänstfullt och generöst sätt verkat som min handledare inom ett för den ekonomisk - historiska institutionen kanske något ovanligt forskningsområde. Åke Elmér har haft vänligheten att läsa hela avhandlingen i dess första manuskript och därvid pekat på svagheter och förslag till förbättringar. Med mina kolleger och kamrater Lennart Delander, Gert Rosvall och Peter Westlund har jag också haft förmånen att diskutera vissa partier i det ursprungliga manuskriptet.

Speciell uppmärksamhet förtjänar också den alltid hjälpsamme Sven Norén, vilken svarat för anskaffningen av ett flertal av studiens arkivhandlingar.

Den som förenar studier med arbete behöver en förstående och stödjande familj, en förmån som jag verkligen haft.

Lund 1975

Per Gunnar Edebalk

Innehållsförteckning

1. Inledning	1
1.1 Studiens allmänna inriktning	1
1.2 Den internationella ramen	2
1.3 Studiens uppläggning	5
2. Uppkomsten av facklig arbetslöshetsförsäkring i Sverige	9
2.1 Inledning	9
2.2 De första kassorna	11
2.3 Andra generationens kassor	15
2.4 Kassabildandet 1908-1920	17
2.5 Kassabildandet 1921-1934	22
2.6 Försäkringsbetingelser och kassabildande	25
2.7 Facklig politik och kassabildande	32
2.7.1 Värkning och konsolidering	32
2.7.2 En not om industriförbundsprincipen	42
2.7.3 Kassornas lönepolitiska funktion	45
2.7.4 En not om självhjälpsmotståndet	55
2.8 Sammanfattande synpunkter	60
3. Arbetslöshetsförsäkringsfrågan före deflationskrisen	70
3.1 Arbetslöshetsförsäkringsfrågan aktualiseras	70
3.2 De första framstötarna	71
3.3 Den staafska ministärens initiativ	77
3.4 Försäkringsfrågans läge fram till världskrigets utbrott	79
3.4.1 Om arbetslöshet som försäkringsbar risk	81
3.4.2 Val av försäkringssystem	85
3.5 Järtes fortsatta utredning	91
3.6 Något om utvecklingen inom kassarörelsen	97
3.6.1 Kassaerfarenheter	98
3.6.2 Om kassabildandet	106
3.7 Sammanfattning	108
4. Perioden 1920-1927	111
4.1 I avvaktan på socialförsäkringskommitténs betänkande	111
4.2 Socialförsäkringskommitténs betänkande	113
4.3 Socialdemokratiska initiativ	121
4.4 Sammanfattande synpunkter	129

5. Perioden 1928-1932	140
5.1 1928 års betänkande	140
5.2 Försäkringsfrågans läge 1928	149
5.3 Socialstyrelsens utlåtande	154
5.4 Riksdagsaktiviteten	158
5.5 Sammanfattande synpunkter	160
6. Åren 1933-1934	166
6.1 Departementsutredningen	166
6.2 Riksdagsaktiviteten	174
6.3 Avslutande synpunkter	180
7. Sammanfattande analys	183
7.1 Fackföreningsrörelsen och arbetslöshetsförsäkringen	183
7.1.1 Fackföreningsrörelsen och försäkringsidén	183
7.1.2 Fackföreningsrörelsen och försäkringskonstruktionen	187
7.1.3 Fackföreningsrörelsen och 1934 års kompromiss	189
7.1.4 Fackföreningsrörelsen och obligatoriet	195
7.2 Borgerligheten och arbetslöshetsförsäkringen	200
7.2.1 Arbetslöshet och försäkringsprincip	200
7.2.2 Borgerligheten och 1934 års beslut	207
7.2.3 Borgerligheten och den ekonomiska teorin	213
7.3 Socialdemokraterna och arbetslöshetsförsäkringen	215
7.3.1 Försäkringsidé och försäkringskonstruktion	215
7.3.2 Socialdemokraterna och Keynes	216
8. Epilog	223
Notförteckning	226
Bilagor	279
Summary	310
Käll- och litteraturförteckning	319

1. Inledning

1.1 Studiens allmänna inriktning

Den övervägande delen av kontantunderstödet till arbetslösa utgår i industrialiserade länder i form av försäkringsersättningar. En försäkrad ersättningsberättigad arbetslös erhåller kontantunderstödet som en rättighet baserad på tidigare inbetalda försäkringsavgifter. Historien ger en rik provkarta på olika utformningar av arbetslöshetsförsäkringssystem. Det svenska arbetslöshetsförsäkringssystemet är i relation till såväl utländska arbetslöshetsförsäkringar som andra svenska socialförsäkringar ganska säreget utifrån två aspekter. För det första dröjde det relativt länge innan vi fick ett ordnat offentligt arbetslöshetsförsäkringssystem. Beslut härom fattades först 1934, då de flesta andra industrialiserade länder redan infört sådan försäkring. För det andra har systemet i Sverige varit konstruerat så att statsunderstöd utgått till av de försäkrade själva (dvs fackförbund och liknande samman slutningar) upprättade arbetslöshetskassor; försäkringen är alltså i princip frivillig, något som skiljer det svenska systemet såväl från de obligatoriska system, som andra länder med få undantag anammat, som från andra svenska socialförsäkringsgrenar.

Med tanke på den svenska arbetslöshetsförsäkringens betydelse som kontantunderstödsform för arbetslösa och på dess säregna prägling kan det förefalla märkligt att arbetslöshetsförsäkringen inte tilldragit sig någon större uppmärksamhet inom akademisk forskning och undervisning.¹⁾ Den svenska arbetslöshetsförsäkringen utgör otvivelaktigt ett både angeläget och intressant studieobjekt utifrån en rad olika utgångspunkter: socialpolitiska, nationalekonomiska, statsvetenskapliga och historiska. I föreliggande arbete har vi valt att närma oss arbetslöshetsförsäkringen utifrån en historisk utgångspunkt. Redan vid arbetets början stod det emellertid klart att en tidsmässig avgränsning måste ske. Studiens allmänna ambitioner har därför blivit att ge en bild av arbetslöshetsförsäkringen i Sverige alltsedan en sådan försäkring aktualiserades fram till och med år 1934, det år då arbetslöshetsförsäkringen blev en statlig angelägenhet. Det är således den nuvarande

arbetslöshetsförsäkringens bakgrunds- och tillkomsthistoria som kommer att behandlas.

1.2 Den internationella ramen

I syfte att ge en internationell inramning till 1951 års riksdagsbeslut skall vi i grova drag ange hur arbetslöshetsförsäringen vuxit fram utomlands. Föregångare till de moderna arbetslöshetsförsäkringssystemen har varit den självhjälpsverksamhet som praktiserats av fackföreningar. Det först kända exemplet på en fackförening som försäkrat sina medlemmar mot inkomstbortfall vid arbetslöshet finner vi i England 1831.²⁾ Även i länder som Frankrike, Belgien och Tyskland upptog fackföreningar denna aktivitet under första halvan av 1800-talet.³⁾

I vissa länder, speciellt England och Tyskland, finner man jämte av fackföreningar upprättade kassor även system som etablerats av understödsföreningar eller konsumentassociationer.⁴⁾ I dessa system var medlemskap inte begränsat till ett speciellt yrke som i fackföreningarnas kassor utan systemen var öppna för olika yrkeskategorier. Detta kom att leda till finansiella svarigheter för systemen eftersom de hade en tendens att dra till sig s k "daliga risker". Systemen kom därför att få en blygsam omfattning. Det samma gäller sådana system som bildats av företag, speciellt under 1900-talets första decennier. Dessa arbetsgivarsystem vann insteg i märkbar omfattning blott i Tyskland och USA.⁵⁾ Någon större omfattning nådde de dock ej.

De första offentliga arbetslöshetsförsäkringssystemen var kommunala. Det första kommunala systemet etablerades i Bern år 1893.⁶⁾ Alla arbetare inom kommunen kunde försäkra sig i en av staden bildad och subventionerad arbetslöshetskassa. Exemplet följdes av andra schweiziska städer liksom några tyska. Systemet fungerade emellertid ej tillfredsställande eftersom det hade en tendens att dra till sig instabil arbetskraft med hög arbetslöshetsrisk. S:t Gallen införde därför som första kommun obligatorisk arbetslöshetsförsäkring år 1895.⁷⁾ Detta experiment blev ett stort misslyckande och arbetslöshetskassans verksamhet upphörde redan efter

två år. Bland skälen till misslyckandet kan nämnas att välutbildade arbetare med ringa arbetslöshetsrisk tvangs betala försäkringsavgift, men eftersom de inte upplevde något behov av försäkring kom atskilliga att flytta från S:t Gallen för att undandraga sig försäkringsavgifterna. Andra orsaker, som verkade ofördelaktigt för försäkringen, var en bristfällig administration samt att arbetsförmedlingen, ett arbetslöshetsförsäkringssystem's nödvändiga komplement, ej fungerade tillfredsställande. Misslyckandet i S:t Gallen kom för flera år framöver att verka diskrediterande för den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen.

Samtidigt med de schweiziska experimenten började andra kommuner subventionera privata arbetslöshetskassor. Det mest kända av dessa system var det som trädde i kraft i den belgiska staden Gent år 1901.⁸⁾ Gentsystemet gick ut på att kommunen subventionerade fackföreningarnas arbetslöshetskassor. En väsentlig skillnad mellan Gentsystemet och tidigare nämnda kommunala system var att kommunen blev fritagen från förvaltningen av arbetslöshetskassan, dvs från avgiftsinbetalningar, understödsutbetalningar och liknande praktiska göromål, vilka överlämnades åt fackföreningarna. Gentsystemet vann stor framgång och spreds snabbt inte blott till andra belgiska kommuner utan också till andra länder som Frankrike, Tyskland, Schweiz, Italien, Nederländerna, Norge, Danmark, Finland och England. I vissa fall började också länsmyndigheter subventionera fackföreningskassor.

Under 1900-talets första decennium tillkom nationella Gentsystem, i vilka staten (eventuellt tillsammans med kommuner) subventionerade privata arbetslöshetskassor. De länder som först slog in på denna väg var Frankrike (1905), Norge (1906) och Danmark (1907).⁹⁾ Att Gentsystemet nu börjar byggas upp på nationell basis kan ses som en naturlig utveckling eftersom den enskilda kommunen var en alltför liten enhet ur riskspridningssynpunkt. Svår arbetslöshet i en kommun kunde därför leda till kommunalekonomiska svårigheter. Arbetslösheten började med andra ord upplevas som ett nationellt problem.

Även ett nationellt Gentsystem visade sig ha märkbara nackdelar. Speciellt gällde detta försäkringens omfattning, eftersom endast organiserade arbetare hade egna kassor. Detta innebär att systemet blott kunde få en någorlunda acceptabel omfattning i länder med välutvecklad fackföreningsrörelse. Endast ett obligatoriskt nationellt arbetslöshetsförsäkringssystem kan i annat fall nå en tillfredsställande omfattning. Det var också tankar av detta slag som låg bakom beslutet i Storbritannien år 1911 då ett obligatoriskt försäkringssystem på nationell basis för första gången såg dagens ljus.¹⁰⁾ Detta var utan tvekan det första stora experimentet inom arbetslöshetsförsäkringen. I det ursprungliga lagförslaget omfattades cirka 2 1/4 miljon arbetare inom vissa mera konjunktur känsliga branscher som byggnadsindustrin, mekanisk industri och varvsindustrin. Utvidgningar av omfattningen skedde 1916 (med ammunitionsarbetare) och 1920, varefter arbetslöshetsförsäkringen kom att bli allmän (med få undantag som t ex de inom all arbetslöshetsförsäkring "problematiske" lantarbetarna).

Under och omedelbart efter första världskriget tillkom nationella arbetslöshetsförsäkringssystem i ytterligare fyra länder.¹¹⁾ I tre av dessa (Nederländerna, Finland och Spanien) antogs Gentvarianten medan systemet i Italien gjorde arbetslöshetsförsäkring obligatorisk för de flesta arbetarkategorierna. Före år 1920 hade således åtta länder infört ett nationellt arbetslöshetsförsäkringssystem, två system var obligatoriska medan sex var baserade på Gentmodellen. Vi finner ett växande nationellt intresse för arbetslöshetsförsäkring och det kan också nämnas att Internationella Arbetskonferensen vid sin första session i Washington 1919 antog en rekommendation att alla länder skulle införa ett effektivt system för arbetslöshetsförsäkring antingen i form av ett obligatorium eller i form av statliga subventioner till frivilliga arbetslöshetskassor.¹²⁾

Under 1920-talet tillkom ytterligare tio nationella försäkringssystem.¹³⁾ Nu börjar en klar tendens mot obligatoriska system att visa sig. Sålunda anammades obligatorieprincipen i sju av systemen, bl a det tyska (1927). Av de fem nationella försäkringssystem

som upprättades under 1930-talet kom tre att bli obligatoriska (bl a USA, 1935) medan Sverige, som tidigare nämnts, antog systemet med statssubventioner till frivilliga arbetslöshetskassor. Även Island anammade detta system, men några arbetslöshetskassor kom där inte att bildas.

Den internationella utvecklingen härefter har alltmer gått mot obligatorielinjen. I de flesta fall, då nya nationella system antagits, har dessa gjorts obligatoriska (t ex i Japan, 1947). Likaledes har utvecklingen i länder med frivilliga system många gånger medfört en övergång till obligatorium, en utveckling som bl a varit betingad av den ringa anslutning som det tidigare frivilliga systemet erhållit. I Norge t ex har denna förändring ägt rum. Det nämndes tidigare att man där redan 1906 infört Gentmodellen. Förbättringar i systemets konstruktion och i dess omfattning ägde rum fram till 1920 då 27 arbetslöshetskassor med 116 000 medlemmar var i verksamhet. År 1936 fanns, efter depressionsåren, 22 kassor med blott 70 000 medlemmar kvar.¹⁴⁾ Ett obligatoriskt system infördes 1938. Sverige, Danmark och Finland är de enda länder som fortfarande håller kvar Gentmodellen.

1.3 Studiens uppläggning

I den internationella översikten har framgått att arbetslöshetsförsäkringsverksamhet bedrivits i enskild och offentlig regi. En huvuduppgift för den undersökning som utgjort basen för denna studie har varit att inventera och kartlägga de enskilda och offentliga försäkringsanordningar och förslag till sådana som existerat i Sverige före 1935. Undersökningen har såtillvida haft deskriptiv och extensiv karaktär. Samtidigt har vi emellertid också sökt finna betingelser som sannolikt varit av betydelse för den iakttagna utvecklingen. Ett sådant försök till analys måste rimligtvis utgå bl a från den industriella arbetslösheten och härigenom upplevda behov av arbetslöshetshjälp.

Den industriella inledningsfasen i Sverige kan sägas ha infallit under 1850- och 1860-talet. I ett totalekonomiskt perspektiv var

dock den industriella verksamheten av blygsam omfattning även om utvecklingstakten var förhållandevis snabb. Enligt 1870 års folkräkning tillhörde således inte mindre än 72,4 procent av befolkningen jordbruk med binärningar.¹⁵⁾ Till gruppen industri och hantverk hörde inte fullt femton procent av totalbefolkningen. Den klart urskiljbara trenden har därefter gått mot en minskad relativ andel inom jordbruk med binärningar (1940 var andelen 34,1 procent), en ökad andel inom industri och hantverk (närmare 40 procent år 1940) och likaledes en växande andel av befolkningen i gruppen handel och samfärdsel (från 5,2 procent 1870 till 19,5 procent år 1940).¹⁶⁾

Med näringslivsförändringarna från mitten av 1800-talet kom arbetslösheten att få en annorlunda karaktär. Arbetslöshet i det agrara samhället hade företrädesvis varit betingad av befolkningstryck och missväxt. Med industrialiseringen kom ett växande beroende av den ekonomiska utvecklingen utomlands. Genom ändrade relationer mellan arbetsgivare och arbetstagare och genom en fortgående urbanisering kom också försörjningen av de arbetslösa i ett annat läge. Som allt fler arbetstagare inte längre räknades som medlemmar i arbetsgivarens hushåll eller hade dispositionsrätt till jord blev försörjningen mer osäker för de arbetande. Detta problem accentuerades säkerligen i och med den under 1880-talet påbörjade industrilokaliseringen till städerna. Ett gott sysselsättningsläge karaktäriserade den hektiska industrialiseringsfasen under senare halvan av 1890-talet. Bortsett från en smärre nedgång åren 1900-1902 höll det gynnsamma sysselsättningsläget i sig fram till hösten 1907 då den första mer markanta industriella lågkonjunkturen uppenbarade sig. Från år 1910 inträdde ånyo ett generellt sett förbättrat sysselsättningsläge som varade fram till hösten 1920. Utvecklingen kan avläsas ur den från och med år 1911 sammanställda fackföreningsstatistiken.¹⁷⁾ Årsmedeltalen för arbetslösheten under perioden 1911-1920 pendlade mellan 4,0 och 7,3 procent. I samband med krigsutbrottet 1914 uppstod temporära sysselsättningsproblem och under världskrigets senare del framträdde arbetslöshet inom vissa sektorer till följd av råvarubrist, men detta till trots måste helhets-

bilden för hela decenniet anses gynnsam. Den från och med hösten 1920 inträdda arbetslösheten var av dittills aldrig upplevd storlek. De värsta sviterna av krisen genomleddes åren 1921 och 1922 med årsmedeltal arbetslösa inom fackförbunden på 26,6 och 22,9 procent. Från och med varen 1923 skedde en märkbar förbättring men i närheten av 1910-talets arbetslöshetssiffror kom man dock ej. Årsmedeltalen för perioden 1923 - 1930 pendlade mellan 10,1 och 12,5 procent. Under senare delen av år 1930 började tecken på en konjunkturavmattning änyo att skönjas. Årsmedeltalen för de mest krisdrabbade åren 1932 och 1933 uppgick till 22,4 och 23,3 procent. Det är som avslutar vår studie, 1934, var i och för sig ett återhämtningens år men med en arbetslöshet enligt fackförbundsstatistiken på 18,0 procent.

Annan enskild arbetslöshetsförsäkring än den fackliga har endast i mycket obetydlig omfattning existerat och diskuterats i Sverige. Detsamma kan sägas om kommunal arbetslöshetsförsäkring med det tillägget att någon sådan försäkring aldrig kom att införas. I allt väsentligt har försäkringsdebatten förts på två plan: det fackliga och det rikspolitiska. Offentliga arbetslöshetsförsäkringssystem har ofta haft sin upprinnelse i eller föregatts av fackföreningsanknutna hjälpkassor. Detta gäller i hög grad för Sveriges vidkommande. Det fackliga system, som efter 1934 års riksdagsbeslut stod redo att omhänderta arbetslöshetsförsäkringsadministrationen, hade vuxit fram sedan senare delen av 1800-talet. Arbetslöshetsförsäkringens utveckling på det fackliga planet kan på olika sätt antas ha påverkat skeendet på det politiska planet. Kassarörelsens kvantitativa omfattning bör, allt annat lika, förväntas ha påverkat valet mellan olika offentliga system, varvid det kan antagas att förutsättningarna för ett val av Gentsystemet förbättras ju större omfattning kassarörelsen når. Existensen av fackliga arbetslöshetskassor kan också antas ha påverkat politisk debatt och politiska beslut genom upplevda (positiva eller negativa) erfarenheter av facklig arbetslöshetsförsäkring och genom att kassarörelsen kunde fungera som en politisk patryckningsgrupp.

Den fackliga arbetslöshetskasseverksamheten och den interna fackliga försäkringsdebatten behandlas i kapitel 2. Jämsides med den fackliga arbetslöshetsförsäkringen förekom diskussioner, utredningar och förslag om och hur ett offentligt arbetslöshetsförsäkringssystem skulle skapas. Kapitel 3-6 ägnas åt denna problematik. I kapitel 7 sammanfattas den observerade utvecklingen, varvid vi särskilt uppehåller oss vid tiden vid ett positivt arbetslöshetsförsäkringsbeslut dröjde till 1934 och varför då modellen med statsunderstöd till fackliga kassor anammades.

2. Uppkomsten av facklig arbetslöshetsförsäkring i Sverige

2.1. Inledning

Det arbetslöshetskassessystem som utvecklades i Sverige har blott i mindre utsträckning varit föremål för studier. En kortfattad helhetsbild av kassarörelsen har lämnats av några offentliga utredningar.¹⁾ Dessa utredningar har samtliga haft i uppdrag att behandla frågan om ett statligt arbetslöshetsförsäkringssystem, varför utredningarnas studier av den existerande fackliga arbetslöshetsförsäkringen snarast haft karaktären av summariska lägesinventeringar. Någon beskrivning av utvecklingsförlopp eller någon analys av kassarörelsen kan inte sägas ha förekommit. Dessutom är studierna inte invändningsfria ur tillförlitlighetssynpunkt. Det skulle föra för långt att här framföra en detaljerad kritik men det kan som exempel nämnas att antalet uppräknade kassor varit ofullständigt och att inte sällan upptagna årtal för tillkomsten av de fackliga arbetslöshetskassorna är helt felaktiga. Förutom ovanstående undersökningar har också enskilda kassor varit föremål för vissa studier speciellt av författare till fackförbundsmonografier. Det ligger i sakens natur att denna litteratur är disparat till sin natur och att det utrymme som ägnas arbetslöshetskassan i stor utsträckning varit beroende av den enskilde författarens intresse i frågan och hans uppfattning om den roll kassan spelade i den totala fackliga aktiviteten. I ett par fall ges en bra beskrivning av arbetslöshetskassan men i de flesta monografier ägnas den blott ett marginellt utrymme.²⁾

Den studie som skall presenteras i detta kapitel utgör ett försök till beskrivning och analys av arbetslöshetskasserörelsens utveckling fram till år 1935. Tonvikten kommer därvid att läggas mer på helhetsbilden än på enskilda kassors erfarenheter. Mer konkret kan studiens huvudfrågeställningar formuleras på följande sätt:

1. Hur utvecklades kassarörelsen rent kvantitativt?
2. Varför bildades arbetslöshetskassor?

Innan vi går över till att söka svar på dessa frågor skall några praktiska problem och avgränsningsfrågor beröras. Eftersom föremålet för studien är den fackliga arbetslöshetsförsäkringen måste det klargöras vad som här avses med begreppen facklig organisation och arbetslöshetsförsäkring. Av praktiska skäl kommer här endast fackförbund att ingå i undersökningen. I mindre utsträckning har någon form av arbetslöshetsförsäkring också bedrivits inom enskilda fackföreningar, speciellt före uppkomsten av fackförbund. Fördelarna med att i studien inkludera enskilda förenings eller avdelningars eventuella försäkringsverksamhet uppväger emellertid inte de kostnader (främst i arbetstid) som en dylik utvidgning av studien skulle föra med sig. Av fackförbunden har dessutom endast medtagits de förbund som den 31/12 1934 tillhörde landsorganisationen. Dessa förbund var vid nämnda tidpunkt 41 till antalet och omfattade över 650 000 medlemmar.³⁾ En sådan klar avgränsning medför arbetstekniska fördelar i det att man redan från början kan rikta in sin undersökning på bestämda förbund. Avgränsningen har dessutom motiverats med att arbetslöshetsförsäkringsspörsmålet under den här studerade perioden betraktades som en "arbetarfråga" samt att praktiskt taget alla kroppsarbetareförbund ingick i landsorganisationen år 1934. Begränsningen till de fackförbund som existerade 1934 ger vidare den arbetstekniska fördelen att många av de små förbund som fanns kring sekelskiftet kan utelämnas. Dessa, som stundom förde en dagsländelik tillvaro, och som sedermera uppgick i större förbund, kommer därför bara indirekt att ingå i studien. Praktiskt taget alla var mycket små varför ett uteslutande av dem näppeligen påverkar helhetsbilden.

Nästa fråga gäller innebörden i begreppet arbetslöshetsförsäkring. Arbetslöshetsförsäkring, liksom annan form av försäkring, förknippar man gärna med avgifts- eller premieinbetalningar. I de fall arbetslöshetsförsäkringen administreras av en från förbundsverksamheten i övrigt skild kassa till vilken avgifter inbetalas föreligger ett klart fall av försäkring. Problematiskt blir det, åtminstone rent språkligt, om ett förbund utbetalar stadgeenligt arbetslöshetsunderstöd ur sin förbundskassa, varvid understöden

således inte finansieras genom specialdestinerade avgifter. I denna studie har vi valt att betrakta alla stadgeenliga arbetslöshetsunderstöd som försäkringsprestationer. Skälen härtill är väsentligen att de kassalösa förbundens ersättningsvillkor varit försäkringsmässigt bestämda i lika hög grad som de "rena" försäkringsförbundens och att förbunden vid fastställandet av sina förbundsavgifter vägletts bl a av arbetslöshetsrisken. För de förbund som utbetalade stadgeenligt arbetslöshetsunderstöd direkt ur förbundskassan kan vi därför betrakta förbundsavgiften såsom innehållande en försäkringsavgift. Avsaknaden av en speciell kassa innebär för vårt vidkommande främst den nackdelen att försäkringsverksamhetens finansiella utfall inte kan redovisas.

Det material som bildar bas för undersökningen utgörs av förbundsstadgar, kongresshandlingar, styrelse-, verksamhets- och revisionsberättelser, förbundstidskrifter samt LO-statistik. I ett par fall (speciellt under den studerade periodens tidigare del) har materialet varit ofullständigt och svårtolkat. Det kan här röra sig om den exakta tidpunkten för ikraftträdandet av stadgeändringar, varom beslut fattats vid en förbundskongress. Då varken kongressprotokollet, stadgan eller annat tillgängligt material ger ett definitivt besked om tidpunkt föreligger en möjlig felkälla då vi jämför olika kassor vid en viss tidpunkt. Även om felmarginalen kan te sig subtil i ett helhetsperspektiv kommer eventuella oklarheter härvidlag att uppmärksammas. Detta gäller också ett par fall där stadgeformuleringen varit oklar och där annat material ej kunnat undanröja denna oklarhet.

2.2 De första kassorna

Med näringslivsomvandlingen under senare hälften av 1800-talet uppstod den moderna fackföreningsrörelsen. Under skratiden hade det funnits en föreningsrörelse för gesäller, de s k gesällskapen, men dessa organisationer skiljer sig markant från senare bildade fackföreningar.⁴⁾ Såväl gesäller som gesällskapen hade nämligen i relation till mästaren och s k mästarämbeten en ofri och underordnad ställning. Framför allt ägnade gesällskapen sitt intresse

åt sociala aktiviteter som t ex drivandet av olika slags kassor för inbördes hjälp. De under decennierna närmast efter skråväsendets avskaffande tillkomna fackföreningarna hade i stort sett samma inriktning på sin verksamhet som de tidigare gesällskapen. Samtliga föreningar hade också tillkommit inom hantverksyrken. Vind i seglen och en mer lönepolitisk inriktning fick fackföreningsrörelsen först från år 1880.⁵⁾ Under 1880-talet kom fackföreningsexpansionen att aktualisera frågan om en konsolidering av föreningarna i landsomfattande förbund. Det första fackförbundet, typografförbundet, bildades 1886.⁶⁾ Före 90-talets inträde hade sju fackförbund bildats, alla omfattande yrkesutbildad arbetskraft.⁷⁾ Under 1890-talet tillkom inte mindre än 25 nya förbund.⁸⁾ Av intresse här är att två förbund bestod av utbildad arbetskraft (grovarbetarförbundet och transportarbetarförbundet) samt att också industriförbund bildats (t ex textilarbetarförbundet). Önskemålet om en centralorganisation för hela den svenska fackföreningsrörelsen ledde till bildandet av LO år 1898.

Stora förändringar har ägt rum under 1900-talet. Nya förbund har tillkommit (vilka f ö inte sällan varit utbrytare ur tidigare existerande förbund) och en successiv övergång till industriförbund har skett. Kvantitativt har utvecklingen varit betydande. De år 1899 existerande 32 förbunden omfattade 64 201 medlemmar (varav 37 523 var LO-anslutna).⁹⁾ År 1934 fanns 48 förbund med inte mindre än 667 761 medlemmar (av vilka endast 14 430 tillhörde de sju förbund som stod utanför LO).¹⁰⁾

Inom skråväsendet hade det bland gesällerna funnits reshjälpsskassor. Sådana kassor bildades också hos hantverksarbetarnas fackföreningar. Även om gesällvandringar inte företogs i samma utsträckning under senare delen av 1800-talet som tidigare var det dock vanligt att yrkeslärda arbetare flyttade från plats till plats. Man skulle därför kunna säga att reshjälpens fungerade som såväl arbetslöshetsunderstöd som utbildningsstöd. Med reshj.lpskassornas stöd skapades också kontakt mellan kolleger inom samma yrke, någotsom underlättade den fackliga agitationen och också i vissa fall sammanslutningen till förbund.

Reshjälpskassor var föregångare till arbetslöshetskassor. Typografförbundet utgör det kanske bästa exemplet dels på hur reshjälpskassor föregick arbetslöshetskassor, dels på hur reshjälpen underlättade själva förbundsbildandet. Sedan länge hade reshjälpskassor funnits inom typografyrket då det vid 1883 års svenska typografmöte fattades beslut om att bilda en landsomfattande reshjälpskassa för typografer och stilgjutare.¹¹⁾ Reshjälpskassan föregick och bidrog väsentligt till förbundsbildandet år 1886. Med 1888 års ingång övertog förbundet reshjälpskassan. Till att börja med var medlemskap i kassan frivilligt för förbundsmedlemmarna. Vid 1892 års förbundsmöte gjordes emellertid medlemskap i kassan obligatoriskt för förbundets medlemmar. Samtidigt beslutades att reshjälp kunde förvandlas till arbetslöshetsunderstöd på platsen.¹²⁾ Med detta beslut, vilket trädde i kraft år 1893, blev typografförbundet det första svenska fackförbund som stadgeenligt utbetalade arbetslöshetsunderstöd åt sina medlemmar. Det är dock tveksamt om man här kan tala om arbetslöshetsförsäkring i ordets egentliga bemärkelse. Reshjälpskassans ändamål var nämligen fortfarande att ge understöd när medlemmarna begav sig på resa för att söka arbete och det krävdes att vederbörande avdelningsstyrelse lämnat sitt bifall för att en medlem skulle få uppbära dagtraktamentet på platsen. Först i de vid 1898 års förbundsmöte antagna stadgarna angavs reshjälpskassans ändamål vara att tillförsäkra medlemmarna understöd vid arbetslöshet.¹³⁾ Reshjälpskassan blev då definitivt en arbetslöshetskassa (även om kassan benämndes reshjälpskassa under ytterligare några år).¹⁴⁾

Bland tobaksarbetarna fanns det, liksom hos typograferna, reshjälpskassor och också för tobaksarbetarna kan det sägas att reshjälpen underlättade förbundsbildandet.¹⁵⁾ Sin konstituerande kongress höll tobaksarbetareförbundet (senare tobaksindustriarbetareförbundet) år 1890 varvid bl a reshjälp upptogs som en förbundsaktivitet. Några år senare, 1894, beslöt förbunds kongressen att antaga ett förslag om att utbetala även arbetslöshetsunderstöd.¹⁶⁾ Genom detta beslut blev tobaksarbetareförbundet det andra förbund som införde sådant understöd i sin verksamhet. Till skillnad från typografförbundet inrättades emellertid ingen

separat kassa för ändamålet. En särskild arbetslöshetskassa tillkom först efter 1933 års kongress.¹⁷⁾

Järn- och metallarbetareförbundet, sedermera metallindustriarbetareförbundet, blev nästa förbund som införde arbetslöshetsförsäkring. Föregångare till arbetslöshetskassan var i detta fall ett vid förbundets första kongress år 1889 beslutat understöd åt de medlemmar som blivit avskedade för sin verksamhet i organisationens tjänst.¹⁸⁾ Vid 1892 års kongress fattades ett beslut om att upprätta en reshjälpkassa inom förbundet, men ett i början av 1893 presenterat förslag förkastades av avdelningarna. Ett nytt förslag till en kombinerad reshjälp- och arbetslöshetsunderstöds-kassa förelades medlemmarna till omröstning. Förslaget mottogs positivt av en majoritet medlemmar, men de avdelningar som ställt sig negativa hotade med att utträda ur förbundet om förslaget genomfördes. Efter en ny omröstning suspenderades förslaget till 1895 års kongress vid vilken emellertid kassastadgar definitivt antogs.¹⁹⁾ Stadgeenlig understödsutbetalning påbörjades emellertid först från och med år 1897.

Ännu ett förbund kom att upprätta arbetslöshetskassa före sekelskiftet nämligen bageriarbetareförbundet, moderorganisation till det senare tillkomna livsmedelsarbetareförbundet. Förbundet bildades relativt sent, 1896, men redan vid kongressen 1898 fattades beslut om arbetslöshetskassa.²⁰⁾ De antagna kassastadgarna, vilka trädde i kraft senare under året, innehöll också bestämmelser om reshjälp.

Till och med år 1899 hade således arbetslöshetsförsäkring införts inom fyra av 1934 års LO-förbund. Medlemsantalet i de fyra förbunden uppgick den 31/12 1899 till 17 316 (varav 11 049 var järn- och metallarbetare).²¹⁾ Handskarbetareförbundet (195 medlemmar) utbetalade då också arbetslöshetsunderstöd.²²⁾ Detta förbund skulle senare uppgå i De förenade förbunden. Ytterligare fem förbund med tillsammans 4 049 medlemmar hade infört reshjälp. Inom totalt 10 av de år 1899 existerande 32 fackförbunden fanns således någon form av arbetslöshetshjälp.

Tre av de fem förbund som år 1899 enbart utbetalade reshjälp kom sedermera att införa arbetslöshetsunderstöd. Ett av dessa förbund var det år 1893 konstituerade bleck- och plåtslagareförbundet, vilket också kan anses tillhöra pionjärförbunden inom arbetslöshetsförsäkringen. Vid 1898 års kongress hade förbundsstyrelsen fått i uppdrag att utarbeta ett förslag till stadgar för en kombinerad reshjälp- och arbetslöshetskassa. Förslaget bifölls av den år 1900 sammankallande kongressen.²³⁾ Kassakonstruktionen blev i princip densamma som hos tobaksarbetarna i det att någon separat kassa med egna avgifter ej upprättades.

2.3 Andra generationens kassor

Den recession som inträdde vid sekelskiftet kom att aktualisera kassabildandet inom flera fackförbund. Förberedelser igångsattes, kassabildande diskuterades mer än tidigare och i några fall kom också positiva beslut att fattas innan nästa lågkonjunktur uppenbarade sig. Under år 1904 infördes arbetslöshetsförsäkring inom tre förbund. Ett av dessa var det då nybildade Internationella Litografiska Förbundet i Sverige (sedermera benämnt Svenska litografförbundet). Redan vid förbundets första kongress år 1904 beslöt man upprätta en arbetslöshetskassa.²⁴⁾

I likhet med bleck- och plåtslagarna hade gjutarna tidigare organiserats inom järn- och metallarbetareförbundet. Båda yrkesgrupperna bildade egna förbund 1893 och inrättade tidigt reshjälpkassor. Till 1902 års kongress förelåg inte mindre än tio motioner angående upprättandet av en arbetslöshetskassa. Någon framgång rönnte emellertid dessa ej.²⁵⁾ En ny motionsflod uppenbarade sig till 1904 års kongress då också ett positivt beslut fattades.²⁶⁾ Den nya verksamheten påbörjades från och med år 1905.

Vid bokbindareförbundets första förbundsmöte år 1895 hade planer på en reshjälpkassa aktualiserats. Frågan kom också upp vid 1898 års förbundsmöte, varvid det uppdrogs åt styrelsen att framkomma med förslag till en kombinerad reshjälp- och arbetslöshetskassa.²⁷⁾ Frågan bordlades vid 1901 års förbundsmöte men 1904

fattades ett positivt beslut.²⁸⁾ Ikraftträdandet, som skulle ske först då förbundsstyrelsen ansåg förbundets medel det tillåta, ägde rum den 1 januari 1907. I likhet med övriga förbund som fattade beslut under år 1904 organiserades hos bokbindarna ingen särskild kassa för understödsverksamheten. Alla de tre förbunden kom emellertid senare att upprätta separata kassor (dvs kassor med egna avgifter).

Sko- och läderindustriarbetareförbundet upprättade en arbetslöshetskassa genom ett beslut av 1905 års kongress.²⁹⁾ Skoarbetareförbundet, som förbundet då hette, hade bildats redan 1888. Lokala reshjälpkassor hade funnits bland skoarbetarna men försök att få till stånd en gemensam kassa för förbundet hade strandat. Vid 1899 års kongress ålades förbundsstyrelsen att till nästföljande kongress utarbeta förslag till en reshjälp- och arbetslöshetskassa.³⁰⁾ Förslaget föll emellertid med knapp majoritet vid 1902 års kongress.³¹⁾ De vid 1905 års kongress antagna kassastadgarna trädde i kraft den 1 juni 1906.

Då lågkonjunkturen bröt in på hösten 1907 fanns således arbetslöshetsförsäkring inom nio av 1934 års LO-förbund. De nio förbunden omfattade 56 479 medlemmar (varav 33 448 järn- och metallarbetare) vid slutet av år 1907.³²⁾ Sedan sekelskiftet hade antalet medlemmar i arbetslöshetskasseförbund ökat med närmare 40 000, en ökning som till 71 procent kan tillskrivas en uppgång av medlemsantalet hos "1899 års förbund". Endast 29 procent av ökningen faller på de fem förbund som under perioden 1900-1907 infört arbetslöshetsförsäkring. Vid sidan av de nämnda nio förbunden fanns också arbetslöshetskassor hos två smärre förbund (hattarbetare- samt förgylleri- och glasmästeriarbetareförbunden), vilka tillsammans blott hade 684 medlemmar.³³⁾ Av totalt existerande 40 fackförbund (inklusive förbund utanför LO) hade alltså elva infört stadgeenligt arbetslöshetsunderstöd. Av de 40 förbundens totala medlemskader svarade dessa elva förbund för cirka 25 procent. Dessutom fanns inom några förbund enbart reshjälp, bl a hos textilarbetareförbundet och träarbetareförbundet.

2.4 Kassabildandet 1908 - 1920

Mellan åren 1908 och 1920 fattades och verkställdes beslut om arbetslöshetsförsäkring inom elva fackförbund. Då deflationskrisen bröt in på hösten 1920 fanns således arbetslöshetsförsäkring inom tjugo av de år 1934 existerande LO-förbunden. Alla de nytillkomna kassorna startade sin verksamhet under perioden 1912-1920, en period som stod helt i särklass från kassabildningssynpunkt.

Under år 1912 påbörjades försäkringsverksamhet inom två förbund. Ett av dessa var De förenade förbunden. Detta förbund var säkerligen den märkligaste förbundsbildningen inom den svenska fackföreningsrörelsen. Förbundet hade bildats år 1905 genom en sammanslagning av dåvarande kemisk-tekniska och kvarnarbetareförbundet samt läderarbetareförbundet. Något år senare anslöt sig också handskarbetareförbundet.³⁴⁾ Läderarbetarna hade tidigare utbetalt reshjälp och handskarbetarna arbetslöshetsunderstöd. Upprättandet av en arbetslöshetskassa inom det nya förbundet diskuterades redan vid sammanslagningskongressen 1905 och vid en senare förbundskongress 1907. Till 1911 års kongress förelåg en rad motioner liksom ett av förbundsstyrelsen upprättat förslag till arbetslöshetskassa på basis av vilket ett positivt beslut fattades.³⁵⁾ De av kongressen godtagna kassastadgarna trädde i kraft i och med ingången av år 1912.

Under år 1912 påbörjade också textilarbetareförbundet sin försäkringsverksamhet. Förbundet, som bildats 1898, hade sedan 1904 utbetalt reshjälp. Efter ett initiativ från styrelsen fattade 1912 års kongress ett beslut att jämväl utbetala arbetslöshetsunderstöd.³⁶⁾ Till skillnad från De förenade förbunden inrättades emellertid ingen särskild kassa för ändamålet. Arbetslöshetsunderstödet skiljdes från förbundskassan först genom ett beslut år 1931.³⁷⁾

Frisörbiträdesförbundet, sedermera frisörarbetareförbundet, fattade vid 1910 års kongress ett beslut att upprätta en arbetslöshetskassa.³⁸⁾ För förbundet, som bildats 1906, hade tidigare

varken reshjälp eller arbetslöshetsunderstöd haft någon aktualitet. Kongressbeslutet effektuerades från och med den 1 juli 1910 då avgifterna till kassan började inbetalas. Tanken var att utbetalningarna skulle komma i gång då kassans tillgångar så medgav, förhoppningsvist på hösten samma år. En stor strid i Stockholm kom emellertid emellan, varvid förbundets ekonomiska ställning blev synnerligen betryckt. De fonderade kassamedlen fick i stället bestrida strids- och administrationskostnader.³⁹⁾ Med hjälp av basarer, bidragslistor och liknande lyckades det dock förbundet att förbättra kassans finansiella ställning och utbetalningarna från kassan kunde påbörjas 1913.

Vid 1911 års kongress fattade bryggeriarbetarna ett beslut att inrätta en arbetlöshetskassa inom sitt förbund.⁴⁰⁾ Förbundet, som bildats 1899, hade i likhet med frisörbiträdena inte tidigare haft någon hjälpform för arbetslösa. Följande kongressens beslut påbörjades avgiftsinbetalningarna från och med den 1 januari 1912 medan utbetalningarna tog sin början två år härefter.

Träarbetareförbundet tillhörde den pionjärgrupp av förbund som tillkommit redan på 1880-talet. Redan under 1890-talet hade upprättandet av en reshjälps- och arbetslöshetskassa diskuterats. Beslut om reshjälp fattades vid 1906 års kongress, men betydligt svårare var det att nå ett positivt beslut om arbetslöshetsförsäkringen.⁴¹⁾ Problemet bestod väsentligen i att förbundet var sammansatt av två huvudgrupper nämligen byggnadsträ- och industri-träarbetare, vilka med tanke på säsongsarbetslösheten inom byggnadsfacket var utsatta för mycket olika arbetslöshetsrisker. Vid 1909 års kongress beslutade man upprätta en arbetslöshetsfond till vilken en viss del av medlemsavgifterna skulle avsättas.⁴²⁾ Ett definitivt försäkringsbeslut skulle dock fattas först vid 1912 års kongress (senare framflyttad till år 1913). Problemet med de olika arbetslöshetsriskerna inom förbundet medförde emellertid att man på allvar övervägde en delning av förbundet för att på så sätt lösa försäkringsfrågan. En sådan delning i ett träindustriarbetareförbund och ett byggnadsträarbetareförbund kom för övrigt att äga rum i början av 1920-talet. För att undvika en

splittring beslutade 1913 års kongress att ingen arbetslöshetskassa skulle upprättas.⁴³⁾ Medlemmarna skulle i stället genom omröstning avgöra frågan. Denna omröstning gav en svag majoritet för startandet av en kassa med högre avgifter för byggnadsträgruppen.⁴⁴⁾ Den senare gruppens motstånd mot beslutet medförde att den från den 1 januari 1914 existerande arbetslöshetskassan inte kom att omfatta byggnadsträarbetare.

De kommunalanställda hade varit organiserade i flera olika förbund innan man bildade en egen organisation. Vid kommunalarbetsreförbundets konstituerande kongress 1910 beslutade man bilda en arbetslöshetskassa till vilken fem öre av varje veckokontingent skulle avsättas.⁴⁵⁾ Kassan fick emellertid inte tas i anspråk förrän efter nästa kongress till vilken styrelsen skulle framkomma med ett stadgeförslag. Det uppgjorda förslaget bifölls av 1913 års kongress⁴⁶⁾ och stadgarna trädde i kraft den 1 juli 1915.

I likhet med träarbetarna hade malarna redan vid slutet av 1880-talet organiserats i ett eget förbund. Vid 1906 års kongress hade upprättandet av en arbetslöshetskassa aktualiserats.⁴⁷⁾ Några motioner till 1909 års kongress resulterade i att förbundsstyrelsen fick i uppdrag att utreda möjligheten att inrätta en arbetslöshetskassa.⁴⁸⁾ 1912 års kongress beslutade upprätta en arbetslöshetsfond för att möjliggöra startandet av en arbetslöshetskassa.⁴⁹⁾ Beslutet konfirmerades genom en medlemsomröstning varför inbetalningarna till fonden påbörjades den 1 april 1913. Kassaverksamheten i sin helhet startade den 1 januari 1916 efter ett beslut av 1915 års kongress.⁵⁰⁾

Vid skandinaviska sadelmakare- och tapetserareförbundets kongress år 1912 sammanträdde ombud för de svenska avdelningarna för att diskutera bildandet av en arbetslöshetskassa för Sverige.⁵¹⁾ Året förut hade förbundsstyrelsen låtit utreda frågan varför ett stadgeförslag förelåg. Konferensen antog kassastadgar men en härefter företagen medlemsomröstning resulterade i minimal majoritet för kassabildandet, varför man avstod från igångsättande av kassan. Ett nytt försök med omröstning gjordes år 1915. Härvid segrade

ett förslag enligt vilket 10 öre per medlem och vecka skulle avsättas till en grundfond. Inbetalningarna började den 1 oktober 1915 och vid 1917 års kongress ansågs fondens storlek tillräckligt stor så att kassan kunde starta sin verksamhet.⁵²⁾ Detta skedde senare samma år. Självhjälp var då ingen nyhet för sadelmakarna och tapetserarna. Ända sedan senare delen av 1890-talet hade reshjälp funnits inom det år 1894 bildade förbundet.

Nästa förbund att införa arbetslöshetsförsäkring var det år 1906 bildade handelsarbetareförbundet. På förbundsstyrelsens hemställan tillsatte 1912 års kongress en kommitté för utredning av möjligheten att upprätta en arbetslöshetskassa.⁵³⁾ Ett utarbetat förslag utsändes till medlemmarna för omröstning i början av år 1914 men något större intresse bland medlemmarna rönkte förslaget ej. Arbetslöshetskassefrågan kom på nytt upp till behandling vid 1916 års kongress.⁵⁴⁾ Då beslöts att avsättning till kassan skulle påbörjas senare samma år och att kassaverksamheten skulle ta sin början i och med ingången av år 1918.

Skrädderiarbetareförbundet, sedermera moderförbund i beklädnadsarbetareförbundet, hade bildats 1889. Redan från första början angavs införandet av arbetslöshetsförsäkring som ett av förbundets ändamål.⁵⁵⁾ Sedan senare delen av 1890-talet hade upprättandet av en reshjälpkassa diskuterats utan något positivt resultat. Vid 1910 och 1913 års kongress behandlades inrättandet av en arbetslöshetskassa.⁵⁶⁾ Första gången bordlades frågan och år 1913 fick arbetslöshetskassan vika för önskemålet att åstadkomma en stridsfond. Vid 1917 års kongress fattades emellertid ett positivt beslut.⁵⁷⁾ De sålunda antagna stadgarna trädde i kraft den 1 januari 1920.

Strax före deflationskrisens utbrott startade ännu en kassa sin verksamhet. Denna kassa tillhörde det år 1918 bildade hotell- och restaurangpersonalförbundet. Beslutet hade fattats vid 1919 års kongress.⁵⁸⁾ Därmed hade 20 av 1934 års LO-förbund ordnat ett stadgeenligt understöd åt arbetslösa före den svåra arbetslöshetsperiod som förestod. Antalet medlemmar i de 20 förbunden

uppgick i slutet av år 1920 till 195 875 (härav tillhörde 69 701 metallindustriarbetareförbundet).⁵⁹⁾

Från den 31 december 1907 hade arbetslöshetskassaförbunden tillförts närmare 140 000 nya medlemmar. Inte mindre än 62 procent av denna ökning berodde på tillkomsten av de elva nya kassaförbunden. Förutom de här behandlade förbunden fanns arbetslöshetsförsäkring år 1920 också inom hattarbetareförbundet och slakteri- och charkuteriarbetareförbundet. Dessa båda förbund, vilka tillsammans hade 2 412 medlemmar, hade upprättat arbetslöshetskassor redan under seklets första decennium. Några år senare skulle de uppgå i större förbundsbildningar, nämligen beklädnadsarbetareförbundet respektive livsmedelsarbetareförbundet. Om hänsyn tas till hattarbetareförbundet och slakteri- och charkuteriarbetareförbundet hade följaktligen 22 fackförbund en fungerande arbetslöshetsförsäkring år 1920. Totala antalet fackförbund (inklusive förbund utanför LO) uppgick till 48,⁶⁰⁾ varför något mindre än hälften av förbunden infört arbetslöshetsförsäkring. Dessa förbund omfattade i det närmaste hälften av fackförbundens sammanlagda medlemsantal.

Tiden efter lågkonjunkturen ochorstrejken hade kännetecknats av ett starkt försäkringsintresse, något som speciellt manifesterades i det stora antalet nytillkomna kassaförbund. Ett annat tidstypiskt fenomen var reshjälpens avtagande betydelse. För samtliga kassor som tillkom före 1908 hade reshjälpens varit en självklar rättighet. Ett spirande missnöje med reshjälpens kan dock spåras redan kring sekelskiftet. Det ansågs på sina håll att reshjälpens missbrukades och att den uppmuntrade till "det för kåren nedsättande yrkesluffandet".⁶¹⁾ Reshjälpen började helt enkelt bli alltmer otidsenlig som industrialiseringsutvecklingen fortsatte. Att ge en kvantitativ totalbild av reshjälpens utveckling låter sig knappast göras eftersom många verksamhetsberättelser inte skiljer mellan arbetslöshetsunderstöd och reshjälp och eftersom verksamhetsberättelser i vissa fall saknas för tidigare år. I stället för att ge en totalbild har vi därför valt att illustrera reshjälpens minskande betydelse

med hjälp av sifferuppgifter från typografförbundet. De i tabell 1 framräknade siffrorna anger reshjälpens andel av de totala utgifterna för reshjälp och arbetslöshetsunderstöd.

Tabell 1: Reshjälpens andel av typografförbundets totala utgifter för reshjälp och arbetslöshetsunderstöd (i procent)

1893	88	1900	49	1907	52	1914	17
1894	100	1901	51	1908	26	1915	15
1895	78	1902	30	1909	16	1916	16
1896	66	1903	56	1910	12	1917	13
1897	76	1904	32	1911	19	1918	9
1898	74	1905	46	1912	20	1919	8
1899	62	1906	49	1913	18	1920	5

Tabell 1 belyser reshjälpens dominerande ställning under 1890-talet. I likhet med några andra förbund började typograferna kring sekelskiftet göra reshjälpens mindre attraktiv (åtminstone i relation till arbetslöshetsunderstödet). Detta i kombination med att alltfler arbetslösa kom att uppbära understöd på platsen (speciellt märkbart för lågkonjunkturar) bäddade för reshjälpens nedgång. Utvecklingen inom typografförbundet är ingalunda unik. Betecknande är det exempelvis att metallarbetarnas "understöds- och reshjälpsskassa" samt bagarnas "rese- och understöds-kassa" kom att kallas "arbetslöshetskassa" efter kongresser 1915 och 1918. Det är också kännetecknande för utvecklingen att reshjälp inte ingick bland de stadgeenliga rättigheterna inom fem av de elva förbund som införde arbetslöshetsförsäkring under perioden 1912-1920.

2.5 Kassabildandet 1921 - 1934

Den jämfört med 1910-talet markanta försämringen i arbetsmarknadsläget kom att verka negativt på kassabildandet under perioden 1921 - 1934. Endast fyra av 1934 års LO-förbund startade

kassaverksamhet under perioden. Det första av dessa var skorstensfejeriarbetareförbundet. Detta förbund hade fört en kortlivad tillvaro kring sekelskiftet, varefter avdelningarna organiserades i grov- och fabriksarbetareförbundet. Förbundet nybildades 1918 och upprättade en arbetslöshetskassa genom ett kongressbeslut år 1921.⁶²⁾ Kassan trädde i verksamhet senare under året.

Gruvindustriarbetareförbundet med anor sedan 1895 blev nästa förbund att bilda arbetslöshetskassa. Arbetslöshetsförsäkringsspörsmålet hade förts på tal vid 1905 års kongress, men först vid 1911 års kongress fattades beslut om en utredning.⁶³⁾ Ett färdigt förslag förelåg till 1915 års kongress, vilken i princip tillstyrkte det föreliggande förslaget.⁶⁴⁾ Slutgiltigt skulle emellertid frågan avgöras genom en medlemsomröstning. Denna resulterade emellertid i ett förkastande av förslaget varefter 1918 års kongress beslöt att inom förbundet inrätta en frivillig arbetslöshetskassa.⁶⁵⁾ Denna kassa fick emellertid en synnerligen blygsam avslutning. Tanken på en för förbundet obligatorisk kassa återkom till 1924 års kongress, dock utan att röna någon framgång.⁶⁶⁾ Den på våren 1927 sammanträdande kongressen beslöt emellertid att göra kassan obligatorisk,⁶⁷⁾ ett beslut som trädde i kraft den 1 juli samma år.

Redan vid elektriska arbetareförbundets bildande 1906 var en arbetslöshetskassa planerad och alltsedan den första kongressen har arbetslöshetsförsäkringsfrågan diskuterats.⁶⁸⁾ Till 1915 års kongress förelåg ett utarbetat stadgeförslag, vilket dock förkastades.⁶⁹⁾ Förslag till upprättandet av en arbetslöshetskassa förkastades också vid 1918 års kongress, men redan vid 1920 års kongress erhöles en överväldigande majoritet för förslaget att upprätta en kassa.⁷⁰⁾ En stadgekommitté tillsattes varefter 1923 års kongress fattade ett definitivt positivt beslut.⁷¹⁾ Kassan skulle träda i verksamhet den 1 januari 1925 men langvariga penningkrävande konflikter omöjliggjorde ett realiserande av beslutet. Arbetslöshetskassan kom därför att starta sin verksamhet

först den 1 januari 1928, en tidpunkt som fastställts av 1927 års kongress.⁷²⁾

Deflationskrisen hade aktualiserat arbetslöshetsförsäkringsfrågan bl a inom förbund, vilka tidigare ej haft nämnvärd anledning att intressera sig för detta spörsmål. Det kan som exempel nämnas att ett förbund som försvarsverkens civila personals förbund införde arbetslöshetsförsäkring 1923.⁷³⁾ Detta förbund ingick emellertid ej i LO-området under den här studerade tidsperioden. Av 1934 års LO-förbund blev telegraf- och telefonmanaförbundet det sista att införa arbetslöshetsförsäkring innan det statliga systemet trädde i kraft år 1935. Förbundet, som hade bildats 1901, började i samband med deflationskrisen att anordna en provisorisk hjälpverksamhet för sina arbetslösa medlemmar.⁷⁴⁾ I förbundets verksamhetsberättelser uppmärksammades arbetslöshetsspörsmålet för första gången år 1921. Problemet bibehöll emellertid sin aktualitet inom förbundet. Vid 1926 års kongress beslutade man göra den provisoriska hjälpverksamheten permanent. Frågan skulle emellertid definitivt avgöras genom en medlemsomröstning.⁷⁵⁾ Ett styrelseförslag accepterades av medlemmarna vid en omröstning år 1929, varefter verksamheten kom att regleras genom särskilda bestämmelser. Vid 1930 års kongress infogades denna särstadga i förbundsstadgarna,⁷⁶⁾ varigenom understödsverksamheten blev definitiv för förbundets manliga grupp (sedan 1934 för medlemmar inom linje- och verkstadsgruppen).

En summering av kassaläget den 31/12 1934 ger vid handen att 24 av dåvarande 41 LO-förbund anordnade någon form av arbetslöshetsförsäkring. I försäkringsförbunden fanns 349 800 medlemmar (varav 109 068 metallindustriarbetare) eller närmare 54 procent av LO:s medlemskader.⁷⁷⁾ Antalet medlemmar i försäkringsförbund hade sedan 1920 ökat med 151 513 (om hattarbetare samt slakteri- och charkuteriarbetare inkluderades 1920). Endast 12 procent av ökningen kan tillskrivas tillkomsten av de fyra nya kassaförbunden. 88 procent av ökningen sammanhängde alltså med att medlemsantalet vuxit i "1920 års förbund". Utanför LO-området stod

sju fackförbund, vilka samtliga organiserade statsanställda och vilka tillsammans hade 14 430 medlemmar. Ett av dessa förbund var det tidigare omnämnda försvarsverkens civila personals förbund.

2.6 Försäkringsbetingelser och kassabildande

Ett villkor som måste vara uppfyllt för uppkomsten av facklig arbetslöshetsförsäkring är att arbetslöshetsförsäkringen harmonierar med den fackliga politiken i övrigt. Arbetslöshetsförsäkringen måste med andra ord ses som ett värdefullt komplement till förbundens övriga aktiviteter. Detta skall behandlas i avsnitt 2.7. En annan förutsättning är att ingen konkurrenskraftig alternativ enskild försäkringsgivare (i form av exempelvis privata försäkringsföretag eller någon motsvarighet till sjukkassee rörelsen) kunde existera vid sidan av fackförbunden.

För att arbetslöshetsförsäkring skall komma till stånd krävs existensen av försäkringsadministrativa förutsättningar, bl a att försäkringsgivaren har möjlighet att kontrollera att arbetslösheten är oförvållad. Härmed avses inte blott att den arbetslöse ofrivilligt har lämnat sitt arbete utan även att han är beredd att anta ett nytt "lämpligt" arbete. För sin kontroll måste försäkringsgivaren ha tillgång till en arbetsförmedlingsinstitution. Likaledes måste han besitta goda kunskaper om arbetsmarknad och löneförhållanden. Här framstår fackförbunden som klart överlägsna eventuellt alternativa försäkringsgivare under den här behandlade tidsperioden. Inom förbunden och dess avdelningar hade man kunskaper om den för medlemmarna relevanta delen av arbetsmarknaden och inte minst kände man ofta medlemmarna personligen. Arbetsförmedlingsfunktionen kunde skötas av de lokala avdelningarna eller av speciella inom förbunden upprättade platsförmedlingar (sådana platsförmedlingar fanns hos bokbindarna, frisörarbetarna, gjutarna, hotell- och restauranganställda, livsmedelsarbetarna, metallarbetarna, skorstensfejarna och typograferna).

En potentiell konkurrerande försäkringsgivare hade varit tvungen att förlita sig till den offentliga arbetsförmedlingen. Någon för en enskild arbetslöshetsförsäkring tillfredsställande offentlig arbetsförmedling existerade emellertid knappast i Sverige före år 1935 och definitivt inte förrän den offentliga arbetslöshetspolitiken kom i gång i samband med krigsutbrottet 1914.

Fackförbunden besatt otvivelaktigt bättre försäkringsadministrativa förutsättningar än alternativa enskilda försäkringsgivare. Även inom fackföreningsrörelsen kunde det emellertid förekomma att de försäkringsadministrativa förutsättningarna var svaga så att man på goda grunder kan anta att detta inom flera förbund varit en hämmande faktor från kassabildningssynpunkt. För framför allt försäkringsfunktionärernas förbund, lantarbetareförbundet, skogs- och flottningsarbetareförbundet, sågverksindustriarbetareförbundet samt väg- och vattenbyggnadsarbetareförbundet kan avsaknaden av arbetslöshetskassa år 1934, åtminstone delvis, ses som betingat av försäkringsadministrativa svårigheter. Problemet med försäkringsfunktionärerna var att arbetslöshet i vanlig bemärkelse inte existerade utan ett försämrat arbetsmarknads-läge visade sig i form av minskade provisioner.⁷⁸⁾ Det år 1918 rekonstruerade lantarbetareförbundet hade uppenbara organisationsproblem och att arbetslöshetsförsäkra lantarbetare har visat sig svårt även inom ramen för ett offentligt arbetslöshetsförsäkringssystem.⁷⁹⁾ För skogs- och flottningsarbetarna, antingen de ingick i skogs- och flottningsarbetareförbundet eller sågverksindustriarbetareförbundet, förelåg likaledes påtagliga administrativa problem inte minst då det gällde att avgöra huruvida arbetslöshet förelåg, något som skall ses mot bakgrund av att en stor del av medlemmarna vid sidan av skogs- och flottningsarbetet hade egna hemman eller torp att arbeta på.⁸⁰⁾ Inom väg- och vattenbyggnadsarbetareförbundet kunde den invändningen höras att medlemmarnas ambulerande liv bidrog till att avdelningarna saknade tillräcklig fasthet och administrationsvana.⁸¹⁾

Ett annat förhållande, som utesluter eventuellt konkurrerande försäkringsgivare, sammanhänger med den dåtida bristfälliga

arbetslöshetsstatistiken. En enskild försäkringsgivare skulle därför knappast haft möjlighet att indela de försäkrade i riskklasser. Någon samlad statistik över arbetslösheten i Sverige fick man först genom 1909 och 1910 års arbetslöshetsräkningar och först från och med 1911 började en löpande arbetslöshetsstatistik att publiceras (denna var dock bristfällig med nutida matt mätt). Inom ett fackförbund var det i princip inga svårigheter att producera önskad statistik för den egna branschen eller det egna yrket.⁸²⁾ Problemen med premiesättningen blev dessutom betydligt mindre än för en konkurrerande försäkringsgivare eftersom det inom förbunden fanns en relativt stark samhörighetskänsla. Härtill kommer att förbunden hade möjlighet att göra medlemskapet i arbetslöshetskassan obligatoriskt (vilket de normalt också gjorde). Det sagda får emellertid inte tolkas så att man inom förbunden var befriade från problem med ojämna arbetslöshetsrisker. Det har exempelvis tidigare nämnts att träarbetareförbundet höll på att sprängas i två delar 1913. Inte sällan har motståndet mot upprättandet av en kassa kommit från grupper som inte upplevde någon större arbetslöshetsrisk och vilka därför försökte undgå att bli "straffbeskattade". Ett drastiskt exempel härpå har tidigare berörts, nämligen utträdeshoten ur järn- och metallarbetareförbundet år 1894. Dessa hot ledde till att ett positivt kassabildningsbeslut framflyttades. Också inom andra förbund finner man missnöjesyttringar från grupper med ringa eller ingen upplevd arbetslöshet. De förenade förbunden, bageriarbetareförbundet, sadelmakare- och tapetserareförbundet samt skoarbetareförbundet är exempel på sådana förbund.⁸³⁾ Gruvindustriarbetareförbundet kan också tjäna som ett åskådningsexempel. Att gruvarbetarna valde att inrätta en frivillig kassa i stället för en obligatorisk år 1918 torde till viss del kunna tillskrivas det faktum att gruvarbetarna i Norrbotten (men även vid de större mellansvenska fälten) inte ansåg sig utsatta för någon större arbetslöshetsrisk.⁸⁴⁾

Det är, som framgatt, inte svårt att finna exempel på att en ojämnt fördelad arbetslöshetsrisk kunde sätta sammanhållningen inom ett förbund på prov. Ej heller är det svårt att finna fall

där en ojämnt fördelad arbetslöshetsrisk varit en bidragande faktor till att arbetslöshetskassa inte kom att upprättas under den här studerade tidsperioden. Järnvägsmannaförbundet, grov- och fabriksarbetareförbundet, sågverksindustriarbetareförbundet, transportarbetareförbundet, stenindustriarbetareförbundet och väg- och vattenbyggnadsarbetareförbundet utgör de kanske främsta exemplen. Inom järnvägsmannaförbundet diskuterades efter deflationskrisen på allvar upprättandet av en arbetslöshetskassa och till kongresserna år 1924, 1928 och 1932 förelåg ett flertal motioner i frågan.⁸⁵⁾ Efter 1932 års kongress genomfördes också en omröstning bland medlemmarna. Med betryggande majoritet segrade kassamotståndarna.⁸⁶⁾ Orsaken till kassafrågans aktualitet och utgång hos järnvägsmännen sammanhänger med att en minoritet av förbundets medlemmar (främst banarbetare) var utsatta för arbetslöshetsrisk medan flertalet medlemmar hade ordinarie anställningar. Majoriteten av medlemmarna motsatte sig alltså en som det upplevdes helt onödigt kontingenthöjning. Även för det synnerligen heterogent sammansatta grov- och fabriksarbetareförbundet syns den ojämna arbetslöshetsrisken ha varit en hämmande kassabildningsfaktor. Vid exempelvis 1917 års kongress var kassamotståndet mycket starkt bland arbetarna inom gruvindustrin och pappersbruken och en till 1920 års kongress färdigställd utredning bekräftar också att dessa två grupper då hade en synnerligen liten arbetslöshet.⁸⁷⁾ Den ojämna arbetslöshetsrisken inom grov- och fabriksarbetareförbundet bekräftas också av beslutet vid 1930 års kongress då varje i förbundet ingående industrigrupp gavs möjlighet att bilda en egen arbetslöshetskassa med hjälp av ett bidrag från förbundet.⁸⁸⁾ Någon sådan kassa kom dock inte att upprättas.

Att en ojämnt fördelad arbetslöshet varit en bidragande orsak till att arbetslöshetskassor inte upprättades av väg- och vattenbyggnadsarbetare-, sågverksindustri-, transport- och stenindustriarbetareförbunden framgår klart av kongresshandlingar och förbundstidskrifter.⁸⁹⁾ Att de tre sistnämnda förbunden hade en heterogen struktur belyses också av en arbetslöshetsutredning

för år 1929 som socialstyrelsen färdigställt.⁹⁰⁾ För transportarbetareförbundet utgjordes problemet av hamnarbetarna, vilka till antalet omfattade cirka en tredjedel av förbundets medlemmar. Genom hamnarbetets speciella karaktär, inte minst då en besvärande vinterarbetslöshet i landets nordligare delar, kan transportarbetareförbundet sägas ha befunnit sig i en situation som paminnde om träarbetareförbundets år 1913 dock utan uttalade önskemål att splittra förbundet. Att transportarbetarna, till skillnad från träarbetarna, inte (på allvar) diskuterade någon förbundsdelning torde i sin tur bl a hängt samman med att transportarbetareförbundet enligt LO:s industriförbundsplan (se avsnitt 2.7.4) skulle leva vidare som ett självständigt förbund till skillnad från träarbetareförbundet. Inom sågverksindustriarbetareförbundet hade skogs- och flottningsarbetarna (cirka en tredjedel av medlemmarna) en mycket hög arbetslöshet i relation till sågverksarbetarna. Skogs- och flottningsarbetarna var dessutom, något som tidigare nämnts, "problematisks" också från en försäkringsadministrativ synpunkt. Problematiken inom stenindustriarbetareförbundet kan belysas med hjälp av ett beslut vid 1929 års kongress. Till denna förelåg ett principiellt sett intressant förslag för gat- och kantstensindustrins arbetare. Dessa arbetargrupper utgjorde förbundets majoritet och hade en relativt liten arbetslöshet. Enligt förslaget skulle en arbetslöshetskassa för dessa starta med bidrag från branschens arbetsgivare, ett arrangemang som var en del av det då uppmärksammas k samarbetsförslaget.⁹¹⁾ Kongressen biföll förslaget liksom ett förslag att en särskild arbetslöshetskassa skulle upprättas för övriga medlemmar. Frågan föll emellertid på grund av motstånd från arbetsgivareföreningen, varför kongressbeslutet aldrig fullföljdes.

En ojämnt fördelad arbetslöshetsrisk inom ett förbund hängde ofta samman med förekomsten av säsongarbetslöshet. Detta gäller exempelvis för träarbetare-, grov- och fabriksarbetare-, sågverksindustriarbetare- och transportarbetareförbunden. Med tanke på Sveriges geografiska och klimatologiska förhållanden kan det antas att en ojämnt fördelad arbetslöshet också existerat inom

förbund där i princip samtliga medlemmar var föremål för säsongsarbetslöshetsrisk (främst byggträ, murare och målare). Kassabildningssvårigheter inom sådana förbund skulle då bl a kunnat ha berott på en geografiskt ojämn arbetslöshetsrisk. Även om kongresshandlingar ej ger uttryck för iögonfallande svårigheter i detta avseende syns antagandet rimligt a priori. Som tidigare nämnts fattade exempelvis målarna ett positivt beslut år 1912. Vid en kongress sex år tidigare förelåg en kassamotion, vilken emellertid avslogs praktiskt taget utan debatt. Både före och efter denna kongress uppmanades de enskilda avdelningarna i förbundstidskriften att upprätta egna arbetslöshetskassor,⁹²⁾ något som ledningen tydligen ansåg vara en mer framkomlig väg.

Ett tredje försäkringsmässigt förhållande som förklarar frånvaron av konkurrerande försäkringsgivare sammanhänger med att sannolikheten för förlust skall vara kalkylerbar. Avsaknaden av en löpande arbetslöshetsstatistik fram till 1911 samt de under den studerade perioden svåra oförutsedda lågkonjunkturerna omöjliggjorde existensen av alternativa försäkringsgivare. Stora påfrestningar drabbade fackförbundens arbetslöshetskassor under lågkonjunkturerna före första världskriget men framför allt under depressionerna i början av 1920- och 1930-talet. I tabell 2 presenteras existerande arbetslöshetskassors utgifter per medlem strax före och efter inträdandet i en lågkonjunktur.⁹³⁾

Tabell 2: Arbetslöshetsutgifter per medlem i samband med lågkonjukturer

År	Understöd per medlem	År	Understöd per medlem	År	Understöd per medlem	År	Understöd per medlem
1899	1,16	1906	2,41	1919	3,55	1929	8,64
1900	1,87	1907	1,92	1920	3,68	1930	10,61
1901	3,43	1908	4,52	1921	46,00	1931	19,01
1902	4,59	1909	8,18	1922	23,77	1932	27,45

De chockartade utgiftshöjningarna i samband med lågkonjunkturerna ledde till att många kassor helt enkelt tömdes. Det var emellertid sällsynt att understödsutbetalningarna inställdes, något som emellertid temporärt skedde hos elektriker och målare under år 1934.⁹⁴⁾ Det mest framträdande exemplet på en total betalningsinställelse utgör träarbetareförbundet, vilket under år 1921 upphörde att utbetala arbetslöshetsunderstöd. Först under 1924 återupptogs utbetalningarna (efter det att förbundet delats och träindustriarbetareförbundet övertagit kassaverksamheten).⁹⁵⁾ I vissa fall reducerades understödsbeloppen temporärt (exempelvis hos gruvarbetare, målare, sadelmakare och tapetserare samt textilarbetare under 1930-talets kris).⁹⁶⁾ Jämfört med andra potentiella försäkringsgivare hade fackförbunden normalt bättre förutsättningar att klara finansiella påfrestningar. Solidariteten medlemmarna emellan kunde ta sig det uttrycket att speciella uttaxeringar bland de arbetande genomfördes. Sådana uttaxeringar ägde någon gång rum hos praktiskt taget samtliga kassor. Det förbund som mest kraftfullt tillämpade uttaxeringsförfarandet var typografförbundet. Under de svåra åren i början av 1920-talet kunde detta förbund både utbetala ett extra arbetslöshetsunderstöd (till utförsäkrade kassamedlemmar) och samtidigt öka arbetslöshetskassans tillgångar genom höga uttaxeringar. Arbetslöshetskassans totala inkomster åren 1921 och 1922 uppgick till 754 221 respektive 479 939 kronor varav uttaxeringar utgjorde inte mindre än 532 891 respektive 291 407 kronor.⁹⁷⁾ Vid sidan av uttaxeringar hade fackförbunden också möjlighet att överföra medel från förbundskassan till arbetslöshetskassan. Denna möjlighet utnyttjades inte sällan under perioder med finansiella påfrestningar. Metallindustriarbetareförbundet är den främsta exponenten för denna politik. Under år 1921 utbetalades 5 166 405 kronor ur metallindustriarbetarnas arbetslöshetskassa.⁹⁸⁾ Vid ingången av år 1921 hade det funnits något över en miljon kronor i kassan. Denna reserv eliminerades fullständigt och ett fullföljande av understödsutbetalningarna krävde en överföring på närmare tre miljoner kronor från förbundskassan. Följande år överfördes 663 000 kronor till arbetslöshetskassan, vars utgifter det året uppgick till närmare 2,5 miljoner kronor.⁹⁹⁾ Under

depressionsåren 1931-1933 finansierade överföringar från förbundskassan i genomsnitt cirka 70 procent av arbetslöshetskassans utgifter.¹⁰⁰⁾

Självhjälpsverksamhet på försäkringsmässig grund har förekommit inom fackföreningsrörelsen alltsedan de första fackföreningarnas tillkomst. Till att börja med koncentrerades intresset framför allt på bildandet av sjukkassor. På sjukförsäkringsområdet fanns och utvecklades emellertid konkurrerande institutioner varför den fackliga sjukförsäkringen inte kom att få någon märkbar omfattning. Med arbetslöshetsförsäkringen förhöll det sig annorlunda. En förutsättning för den positiva utvecklingen av den fackliga arbetslöshetsförsäkringen var säkerligen att några alternativa försäkringsgivare inte kunde existera i praktiken. Såvitt vi funnit har det i Sverige bara förekommit ett allvarligt menat försök att bilda en enskild arbetslöshetskassa utanför fackföreningsrörelsen. Detta var den s k Försäkringsfonden mot oförvållad arbetslöshet vilken upprättades i Norrköping år 1895.¹⁰¹⁾ Initiativet till kassan togs av utanför fackföreningsrörelsen stående yrkeslärda arbetare, vilka syns ha stått den liberala arbetarrörelsen nära.¹⁰²⁾ Några arkivaliska kvarlevor av kassan har inte gått att uppbringa men den syns inte ha fått någon större anslutning och den syns också ha varit i verksamhet endast ett par år.

2.7 Facklig politik och kassabildande

2.7.1 Värvning och konsolidering

De arbetslöshetskassor som uppstått fr o m år 1892 hade en försäkringsmässig karaktär. Försäkring kan definieras som en metod att reducera risk genom att ett tillräckligt antal riskutsatta individer kombineras för att deras individuella risker kollektivt skall kunna förutses. Uppkommen förlust delas av försäkringstagar-kollektivet genom inbetalandet av premier. En förutsättning för bildandet av en facklig arbetslöshetskassa var alltså att existerande och potentiella förbundsmedlemmar var (eller ansågs vara)

villiga att betala ett pris för att reducera inkomstförluster vid fall av arbetslöshet.

Ett mål som tidigt uppställdes inom fackföreningsrörelsen var att samtliga arbetare skulle organiseras.¹⁰³⁾ Strävandena att höja organisationstillhörigheten syftade givetvis ytterst till att etablera starkast möjliga förhandlingsstyrka gentemot arbetsgivarna såväl vid kollektiva som vid individuella förhandlingar.

Under fackföreningsrörelsens tidigare år sågs erbjudandet av olika slags tjänster som ett naturligt inslag i den fackliga verksamheten. En investering i form av medlemskap i de första fackföreningarna skulle först ge avkastning i en kanske avlägsen framtid då organisationen vuxit sig nagorlunda stark. För fackföreningspionjärerna sågs det därför som väsentligt att medlemmarna kunde beredas omedelbara förmåner i form av exempelvis arbetsförmedlingsservice eller sjuk- och begravningshjälp. Syftet med att erbjuda tjänster var alltså medlemsvärvande. "För att förma alla tobaksarbetare att ingå i förbundet, bör alla till buds stående medel användas. Särskilt bör förbundet sörja för att dess medlemmar får en ekonomisk fördel av att tillhöra detsamma, exempelvis genom att bilda sjukkasse samt liv- och olycksfallsförsäkra sina medlemmar." Så löd en tidstypisk resolution antagen vid tobaksarbetareförbundets kongress år 1892.¹⁰⁴⁾

Erbjudandet av tjänster hade också till syfte att konsolidera medlemskader. Under fackföreningsrörelsens första decennier var medlemsomsättningen mycket hög.¹⁰⁵⁾ Erbjudandet av tjänster kunde därför förväntas skapa ett incitament för medlemmarna att stanna kvar i organisationen. Ett upphävande av medlemskapet skulle nämligen för den enskilde kunna medföra en kostnad mätt i termer av förlust av upparbetade ersättningsrättigheter.

Väravnings- och konsolideringsmotiven utgjorde det väsentligaste skälet för erbjudandet också av arbetslöshetsförsäkringstjänster, åtminstone i den bemärkelsen att de var de vanligast förekommande uttalade argumenten till förmån för upprättandet av en kassa.¹⁰⁶⁾

Konsolideringsmotivet skall då inte bara tolkas i termer av förlust av upparbetade rättigheter. Även de som blivit arbetslösa skulle medelst understödet hållas kvar i organisationen. Inte minst detta sistnämnda synsätt anlades ofta på reshjälpen i det att förekomsten av denna stödform skulle bidra till att binda fast resande kolleger vid organisationen. Det är för övrigt signifikativt att Försäkringsfonden mot oförvållad arbetslöshet i Norrköping motarbetades just av fackföreningsfolket, vilka i denna såg en konkurrent vid medlemsvärningen.¹⁰⁷⁾

Arbetslöshetskassorna startade i normalfallet sin verksamhet under gynnsamma arbetsmarknadsförhållanden. Som tidigare framkommit hade då en tidigare lågkonjunktur på allvar gjort arbetslöshetsförsäkringsfrågan aktuell. En upplevd arbetslöshetssituation kan förväntas ha påverkat existerande eller potentiella medlemmars preferenser för arbetslöshetsförsäkringstjänster. Sett från facklig synpunkt medförde normalt lågkonjunkturer den effekten att medlemsantalet minskade. En smärre minskning av antalet fackförbundsmedlemmar skedde således mellan åren 1901 och 1902. Betydligt kraftigare var medlemsavgangen under deflationskrisen. Totalantalet fackförbundsmedlemmar minskade från 599 182 år 1920 till 343 982 år 1922. Medlemsminskningen under 1930-talets depression blev relativt blygsam (från 655 856 år 1932 till 647 585 år 1933). Ingen av de nämnda medlemsminskningsperioderna kan dock jämföras med perioden 1907-1911. Före lågkonjunkturen hade det totalt funnits 230 667 fackförbundsmedlemmar. Sviterna av lågkonjunkturen och storstrejken visade sig i att medlemsantalet föll till 113 898 år 1911. Det kassabildningsintresse som förmärkts efter lågkonjunkturer måste också ses mot bakgrund av medlemsminskningen. Detta gäller i hög grad efter sekelskiftesrecessionen då konsolideringsargumentet kom att bli mycket framträdande¹⁰⁸⁾ men i synnerhet efter den drastiska medlemsminskningen 1907-1911, vars följder för de från arbetslöshetsförsäkringssynpunkt relevanta förbunden redovisas i tabell 3.¹⁰⁹⁾

Tabell 3: Procentuell nedgång i medlemsantalet under perioden 1907-1911

Förbund med arbetslöshetsförsäkring		Förbund utan arbetslöshetsförsäkring	
Bageri- och konditori- arbetareförbundet	20	Bryggeriarbetareförbundet	54
Bleck- och plåtslagare- förbundet	30	De förenade förbunden	73
Bokbindareförbundet	63	Elektriska arbetareförbundet	58
Gjutareförbundet	11	Frisörbiträdesförbundet	80
Järn- och metall- arbetareförbundet	30	Grov- och fabriksarbetare- förbundet	76
Litografiska förbundet	34	Gruvarbetareförbundet	77
Skoarbetareförbundet	42	Handelsarbetareförbundet	61
Tobaksarbetareförbundet	41	Murareförbundet	15
Typografiförbundet	34	Måleriarbetareförbundet	64
		Sadelmakare- och tapetserare- förbundet	46
		Skrädderiarbetareförbundet	48
		Stenhuggareförbundet	33
		Sagverksindustriarbetare- förbundet	76
		Textilarbetareförbundet	84
		Transportarbetareförbundet	67
		Träarbetareförbundet	56

Anm. Frisörbiträdesförbundets siffra gäller åren 1907-1910

I vissa fall upplevdes en så drastisk nedgång av medlemsantalet under åren 1907-1911 att förbunden rentav höll på att elimineras. Att på nytt bygga upp organisationen och att knyta medlemmarna fastare till förbundet tedde sig därför som en livsfråga för många förbund. Frisörbiträdesförbundet är det enda av de i tabell 3 medtagna förbunden som uppvisade en medlemsuppgång för perioden 1907-1911. Denna uppgång kan helt hänföras till en mycket stark ökning under 1911. Antalet medlemmar minskade med inte mindre än 80 procent om slutåret för förbundet sätts till 1910 (dvs det är då arbetslöshetsförsäkringsbeslutet fattades).

I den rådande situationen stärktes arbetslöshetsförsäkringsintresset inom många förbund. En arbetslöshetskassa skulle ge "större styrka och anseende åt organisationen samt vara ett ytterligare bevis på fördelen och nyttan att tillhöra organisationen".¹¹⁰⁾ Ett relativt stort antal kassor bildades också under de närmast följande åren, inte oväntat just inom förbund med stark medlemsminskning (som textilarbetareförbundet och De förenade förbunden). Även i de fall ingen kassa bildades (åtminstone inte inom den närmsta tiden) finner man att förbundsledningarna ofta var mycket angelägna att upprätta en arbetslöshetskassa (inom exempelvis grov- och fabriksarbetareförbundet, gruvarbetareförbundet och sågverksindustriarbetareförbundet). Ett undantag är murareförbundet i vilket enligt tabell 3 medlemsminskningen blev relativt begränsad. Det förefaller inte orimligt att murarekongressens negativa inställning till arbetslöshetsförsäkring 1913 bl a kan ha sammanhängt med den begränsade medlemsnedgången.

Arbetslöshetsförsäkringsförbunden hade, som framgår av tabell 3, i allmänhet en större stabilitet än övriga förbund. En analys med hjälp av Wilcoxon-Mann-Whitneytestet ger också till resultat att skillnaden är starkt signifikant (signifikans = 0,09 procent). Det är därför inte förvånansvärt att kassaförbunden i då rådande läge kom att uppfattas som föredömen av kassaförespråkare inom andra förbund.¹¹¹⁾

Huruvida arbetslöshetskassorna tänktes fylla en medlemskonsoliderande funktion kan också förväntas framgå av kassakonstruktionen. De främst av försäkringsfinansiella skäl motiverade avgiftsvillkoren fyllde i viss utsträckning en sådan funktion (normalt krävdes minst ett års avgiftsinbetalningar för ersättningsrätt). Som ett komplement härtill kan kassakonstruktionen utformas så att långvarigt medlemskap premieras genom lägre avgifter, högre dagersättningar eller längre ersättningsstider. Bonus i form av lägre kassaavgifter har inte förekommit i den svenska kassarörelsen, inom vilken man uteslutande inriktat sig på att differentiera försäkringsersättningen. En sådan ersättningsdifferentiering innebär, alternativt uttryckt, att den individuella kostnaden

att lämna förbundet, mätt i termer av förlorad ersättningsrätt, ökar med en längre tids medlemskap.

Olika tekniker kan användas vid ersättningsdifferentieringen. Enbart dagersättningen eller ersättningstiden kan differentieras eller också kan en kombination av dessa metoder användas.

Tabell 4: Arbetslöshetskassornas ersättningsdifferentieringar år 1934

Förbund	Form av differentiering	Antal klasser
Beklädnadsarbetare	Dagersättning	4
Bleck- och plåtslagare	Dagersättning	2
Bokbindare	Kombinerad	6
Bryggeriindustriarbetare	Dagersättning	3
De förenade förbunden	Dagersättning	5
Elektriska arbetare	Dagersättning	3
Frisörarbetareförbundet	Kombinerad	6
Gjutareförbundet	Dagersättning	2
Gruvindustriarbetare	Dagersättning	3
Handelsarbetare	Dagersättning	4
Hotell- och res.pers.	Ersättningstid	6
Kommunalarbetare	Kombinerad	2
Litografförbundet	Kombinerad	9
Livsmedelsarbetare	Dagersättning	2
Metallindustriarbetare	Dagersättning	3
Mälareförbundet	Ingen	1
Sadelmakare- och tapets.	Dagersättning	5
Sko- och läder	Dagersättning	2
Skorstensfejeriarbetare	Ersättningstid	3
Telegraf- och teleforman.	Ersättningstid	Kontinuerlig
Textilarbetareförbundet	Dagersättning	5
Tobaksindustriarbetare	Dagersättning	3
Träindustriarbetare	Dagersättning	4
Typografförbundet	Ersättningstid	12

De metoder som användes i de svenska kassorna har sammanfattats i tabell 4. Ur tabellen kan utläsas att differentiering av enbart dagersättningen var den vanligast förekommande tekniken (15 kassor). Fyra kassor differentierade enbart ersättningstiden och lika många tillämpade en kombinerad differentieringsform. Endast målareförbundet tillämpade ingen form av differentiering, något som väsentligen torde kunna tillskrivas det faktum att målarna hade en arbetslöshet som markant översteg övriga grupper.¹¹²⁾ För att fota kassaverksamheten på en finansiellt stabil grund krävde målareförbundet inte mindre än tre års medlemskap (och erlagda avgifter) innan ersättningsrätt kunde inträda, en konstruktion som i sig kan förväntas ha verkat stabiliserande i den ovan angivna meningen. Av tabellen framgår också att den detaljmässiga utformningen av differentieringen var olika inom kassorna. Vissa kassor hade bara två klasser (varvid den högsta i normalfallet omfattade dem som varit medlemmar i minst fem år) medan typograferna höll sig med tolv klasser (till den högre klassen hörde de som betalt avgifter under 20 år). Den märkligaste konstruktionen hade telegraf- och telefonmannaförbundet. Huvudvillkoret för ersättning överhuvudtaget var där (liksom i de flesta andra förbund) 52 inbetalda veckoavgifter. Ersättning kunde sedan utgå under en dag för varje därutöver erlagd veckoavgift upp till ett maximum på 60 dagar.

Att differentieringsåtgärder kännetecknat den svenska arbetslöshetskasserörelsens historia kan utläsas ur tabell 5. De i tabellen upptagna siffrorna anger ersättningsspännvidden, vilken här definierats som maximibelopp (det försäkringsbelopp som i en följd maximalt kan utgå till medlemmar i den högsta klassen) dividerat med grundbelopp (det belopp som i en följd maximalt kan utgå till medlemmar i den lägsta klassen). Bortsett från telegraf- och telefonmannaförbundet med dess exceptionella avgiftsvillkor uppvisar de grafiska förbunden och frisörarbetarna den högsta spännvidden år 1934. Ersättningsspännvidden har som synes varit växande, något som antyder att stabila medlemmar blivit allt mer gynnade. De få fall i tabellen där spännvidden minskat mellan några år kan vanligtvis förklaras med att maximi-

och grundbelopp höjts med samma absoluta tal (varför maximibeloppet ökat relativt mindre än grundbeloppet)¹¹³⁾ eller med att ersättningsvillkoren ändrats (speciellt märkbart för hotell- och restaurangpersonalen).¹¹⁴⁾

Tanken att dagersättningen skulle differentieras efter medlems-tid och/eller antalet inbetalda avgifter fick sitt genombrott strax efter sekelskiftet. Hos de år 1899 existerande fyra förbunden fanns ingen differentiering. År 1906 hade emellertid samtliga förbund utom livsmedelsarbetarna (bageriarbetarna) infört någon form av klassindelning (livsmedelsarbetarnas dagersättningsdifferentiering skedde i början på 1920-talet). Järn- och metallarbetarna var här pionjärer sedan man på en kongress vid årsskiftet 1899-1900 fattat beslut om att arbetslösa som tillhört förbundet mer än fem år skulle erhålla en dagersättning på 1,50 kronor jämfört med en krona för övriga ersättningsberättigade medlemmar.¹¹⁵⁾ Tobaksarbetarna inrättade tre klasser vid sin kongress på sommaren 1902 (1,20, 1,50 och 2,00 kronor för 1, 3 respektive 5 års medlemskap).¹¹⁶⁾ På 1904 års kongress införde typograferna differentierade ersättningsbelopp så att två kronor utgick till den som betalt minst 260 veckavgifter och 1,50 kronor till övriga.¹¹⁷⁾ (Typograferna återinförde emellertid från och med 1914 en enhetlig dagersättning och införde i stället differentierad ersättningstid.)¹¹⁸⁾ Av de arbetslöshetskassor som trätt i kraft mellan 1900 och 1906 hade gjutarna redan från början differentierad dagersättning. Bleck- och plåtslagarna införde emellertid differentierad dagersättning redan 1909¹¹⁹⁾ och skoarbetarna 1919.¹²⁰⁾ Av år 1906 existerande sju kassor (exklusive litografer)¹²¹⁾ hade således fyra regler om ersättningsdifferentiering. Även bokbindarna, vars kassa trädde i funktion i och med ingången av 1907, hade differentierad dagersättning. Av de år 1913 fungerande tolv arbetslöshetskassorna fanns bestämmelser om ersättningsdifferentiering hos tio. Samtliga ny-tillkomna kassor under åren 1907-1913 hade alltså redan från början bestämmelser om dagersättningsdifferentiering. Därmed kan man säga att principen om dagersättningsdifferentiering slagit igenom på allvar.

Tabell 5: Ersättningsspännvidd

Förbund	1899	1906	1913	1920	1927	1934
Typografförbundet	1,00	1,38	1,38	4,55	4,50	8,94
Tobaksindustriarbetare	1,00	1,67	1,80	1,79	1,79	2,00
Metallindustriarbetare	1,00	1,50	2,00	2,00	2,00	2,00
Livsmedelsarbetareförbundet	1,00	1,00	1,00	1,50	1,50	1,50
Bleck- och plåtslagare		1,00	1,55	1,25	1,55	1,55
Gjutareförbundet		1,25	1,20	1,17	1,43	1,43
Sko- och läderindustriarb		1,00	1,00	1,83	1,83	1,67
Litografförbundet			5,00	6,67	10,80	11,67
Bokbindareförbundet			1,50	2,00	3,60	4,80
De förenade förbunden			1,80	1,80	1,57	1,57
Textilarbetareförbundet			2,00	2,29	3,20	3,20
Frisörarbetareförbundet			1,50	1,35	1,50	5,00
Bryggeriindustriarbetare				1,00	2,00	2,00
Träindustriarbetareförbundet				2,00	2,50	2,50
Kommunalarbetareförbundet				1,25	1,47	1,54
Målareförbundet				1,00	1,00	1,00
Sadelmakare- och tapets				2,33	2,33	2,33
Handelsarbetareförbundet				1,00	2,25	2,25
Beklädnadsarbetareförbundet				2,00	2,00	2,00
Hotell- och restaurangpers				10,00	2,33	3,50
Skorstensfejeriarbetare					2,00	2,00
Gruvindustriarbetareförbundet					2,00	2,00
Elektriska arbetareförbundet						2,00
Telegraf- och telefonmän						60,00

Differentiering av ersättningstid började tillämpas relativt sent. Pionjärförbund i detta sammanhang var litografförbundet, vars kassa var den enda av de år 1913 verksamma kassorna med differentierade ersättningstider (samtidigt var också dagersättningen differentierad). För litografförbundet saknas relevant källmaterial för dess första verksamhetsår, varför det inte kan klargöras exakt när tidsdifferentieringen infördes. Förbundets

tidigast kända stadgar, som antogs av 1910 års kongress, innehåller emellertid bestämmelser om tidsmässig differentiering. I och med ingången av år 1914 tillämpades tidsmässig differentiering också hos typograferna (vilka samtidigt slopade dagersättningsdifferentieringen) och bageriarbetarna (vilka emellertid i samband med tillkomsten av livsmedelsarbetareförbundet införde dagersättningsdifferentiering). Av de nytillkomna kassorna åren 1914-1920 hade endast hotell- och restaurangpersonalens bestämmelser om differentierad ersättningstid (samtidigt med differentierad dagersättning). Endast fyra förbund hade således differentierade ersättningstider år 1920. Bokbindare och kommunalarbetare införde differentierade tider under förra delen av 1920-talet medan frisörarbetarna fattade beslut härom vid 1930 års kongress.¹²²⁾ Skorstensfejarna hade i likhet med hotell- och restaurangpersonalen redan från början bestämmelser om tidsdifferentiering medan telegraf- och telefonmannaförbundet genomförde sin säregna differentieringsform först år 1934.¹²³⁾

Bakom införandet och utvecklingen av ersättningsdifferentieringen kan det ha förekommit andra motiv än konsolideringsönskemål. Detta skall vi återkomma till i ett senare sammanhang.¹²⁴⁾ Under kassarerelsens första år under 1890-talets högkonjunktur sågs kassan som sådan stabiliserande, men i samband med och efter sekelskiftesrecessionen började konstruktionen tillmätas betydelse, en betydelse som ökade efter medlemsminskningen 1907-1911. Otvivelaktigt var exempelvis De förenade förbundens och textilarbetareförbundets ersättningsdifferentieringar (båda hade från början fem ersättningsklasser) betingade av den mycket kraftiga nedgång i medlemsantalet som dessa båda förbund upplevt.

Värvnings- och konsolideringsönskemål gav de vanligast förekommande argumenten till förmån för upprättandet av en arbetslöshetskassa. Skulle emellertid en eventuell kassa ge åsyftad värvnings- eller konsolideringseffekt måste existerande och potentiella medlemmar uppfattas som villiga att betala den för kassaverksamheten beräknade avgiften. Beslut om kassabildande fattades i normalfallet av förbundskongresser. Följaktligen kunde det

tänkas att förbundets agitation försvårades bland de grupper som kassamotståndarna representerade eller att dessa grupper fick ett incitament att lämna förbundet. Som tidigare berörts kunde problematiken med olika arbetslöshetsrisker vara ytterst påfallande och det kunde hända att kassa inte upprättades eller att ett beslut sköts på framtiden just med tanke härpå. Den mest radikala lösningen antog träarbetareförbundet då man, efter en medlemsomröstning, endast upprättade kassa för träindustrigruppen. Ett försök till liknande lösning utgör grov- och fabriksarbetareförbundets beslut 1930 att möjliggöra kassor inom de olika i förbundet ingående industrigrupperna och stenindustriarbetarnas aldrig effektuerade beslut år 1929 att upprätta två kassor, av vilka den ena skulle åtnjuta arbetsgivarbidrag.

2.7.2 En not om industriförbundsprincipen

Under den moderna fackföreningsrörelsens första decennier hade förbundsbildningar huvudsakligen skett efter yrkesmässigt uppdragna gränser. Under 1900-talets första decennium kom denna organisatoriska uppbyggnad under debatt i och med att industriavgränsade arbetsgivarorganisationer tillkommit och förhandlings- och avtalsväsendet alltmer koncentrerats. Olägenheten av den yrkesmässiga organisationen på förbundshåll framträdde exempelvis vid förnyelsen av riksavtalet inom metallindustrin år 1908. Arbetsgivarsidan företrädde av enbart Sveriges verkstadsförening och arbetarsidan av inte mindre än åtta fackförbund.¹²⁵⁾ Situationen var liknande inom andra branscher. Det ligger i sakens natur att splittringen på arbetarsidan kunde upplevas som en nackdel då det gällde att åstadkomma ett enhetligt uppträdande. I och med storstrejksnederlaget blev en omstrukturering av förbunden en första rangens fråga och redan 1909 års LO-kongress uttalade sig för en successiv övergång till industriförbund.¹²⁶⁾ En utredning, som samtidigt tillsattes, avlämnade sin rapport till 1912 års kongress. Av totalt existerande 41 förbund (inklusive förbund utanför LO) skulle enligt förslaget bildas 22 industriförbund och 1912 års kongress underströk samtidigt beslutet från år 1909.¹²⁷⁾

Ett genomförande av 1912 års intentioner skulle ha medfört en stor och svår omställningsprocess för många förbund och i flera fall skulle existerande förbund ha upplösts. Ett häftigt motstånd mot industriförbundsprincipen restes därför främst från renodlade yrkesförbund (t ex gjutareförbundet) och från grov- och fabriksarbetareförbundet (vilket skulle ha decimerats kraftigt). Man kan därför antaga att det starka kassabildningsintresset under åren kring krigsutbrottet delvis varit betingat av LO-beslutet. Förbund utan kassa skulle nämligen kunna förväntas få svårigheter att dra till sig medlemmar från förbund med kassa. Dessutom kan förbund, vilka saknade kassa och vilka samtidigt var motståndare till överföringar, antas öka sina ansträngningar att upprätta en kassa i syfte att knyta de egna medlemmarna fastare till organisationen.

Den konsolideringseffekt som man så ofta hänvisade till på förbundskongresser efter 1912 års beslut kan i vissa fall bl a uppfattas som en försvarsåtgärd gentemot andra förbund. Grov- och fabriksarbetareförbundets ledning var t ex ytterst angelägen om att upprätta en kassa och inför 1913 års kongress drevs en kraftig propaganda till förmån för en kassa. Till kongressen hade också inbjudits talare utifrån (bl a utlandet) med vars hjälp man försökte bryta ner kassabildningsmotståndet. Även om man inte uttryckligen hänvisade till 1912 års LO-beslut syns den misstanken inte obefogad att detta beslut varit en bidragande faktor till ledningens ansträngningar, speciellt med tanke på det motstånd mot industriförbundsprincipen som grov- och fabriksarbetareförbundets representanter reste på 1912 års LO-kongress. Även för andra förbund kan man misstänka, men inte belägga, att förbundsledningarnas kassabildningsansträngningar delvis varit betingade av industriförbundsprincipen. Handelsarbetareförbundet ville inte förlora sina brödkörare och brödbutiksanställda till bageriarbetareförbundet (som hade kassa)¹²⁸ osv.

I de fall ett förbund utan kassa skulle få nya medlemmar från förbund med kassa föreligger ett uppenbart problem vid genomdrivandet av industriförbundsprincipen. Speciellt märkbart var

detta problem inom gruvindustrin där vissa medlemmar tillhörande järn- och metallarbetareförbundet skulle överföras till ett nybildat gruvindustriarbetareförbund (med dåvarande gruvarbetareförbundet som moderorganisation). Det var i detta fall helt klart att en sådan övergång försvårades, för att inte säga omöjliggjordes, just med tanke på avsaknaden av någon gruvarbetarkassa.¹²⁹⁾ Till gruvarbetarnas första kongress efter 1912 hade förbundsstyrelsen utarbetat kassastadgar och styrelsen motiverade en positiv ståndpunkt i kassabildningsfrågan inte minst med hänsyn till ovannämnda förhållanden och 1927, då sent omsider ett positivt kassabeslut kunde fattas, var än en gång relationerna till gruvfältens metallavdelningar i blickpunkten.¹³⁰⁾

Det är ett välbekant faktum att genomförandet av industriförbundsprincipen gick mycket långsamt till att börja med och att senare LO-kongresser, speciellt då 1922 års, sökte påskynda utvecklingen.¹³¹⁾ Bakom existensen av arbetslöshetskassor och dessas konstruktion (där i normalfallet flerårigt medlemskap premierades) fanns klart uttalade konsolideringsmotiv och förekomsten av kassor, liksom olikheter i konstruktionen, kan därför förväntas ha varit en hämmande faktor vid genomförandet av industriförbundsprincipen.

Det är inte svårt att finna konkreta fall där förekomsten av kassa verkat direkt hämmande. Ett mycket framträdande exempel härpå utgör arbetslöshetskassan inom De förenade förbunden, denna anakronistiska förbunds bildning i industriförbundsprincipens tidevarv. En bidragande orsak till att medlemmarna i detta förbund motsatte sig en upplösning under flera decennier var just avsaknaden av en arbetslöshetskassa inom grov- och fabriksarbetareförbundet, dit en stor del av medlemmarna skulle överföras.¹³²⁾ Metallarbetarkassan har redan berörts och enskilda förbunds och LO:s kongressprotokoll ger ytterligare vittnesbörd om industriförbundsproblematiken.¹³³⁾ Beträffande arbetslöshetsunderstöd, hette det exempelvis i en motion till 1926 års LO-kongress, är det "rätt naturligt att medlemmar tillhörande sådana förbund, vilka giva dem dessa ekonomiska fördelar, ej

gärna vilja övergå till förbund, vilka saknar dylika hjälpkassor. Detta innebär givetvis vissa svårigheter, då det gäller att ernå verkliga industriförbund".¹³⁴⁾ Inom LO var man för övrigt redan vid 1912 års kongress medveten om arbetslöshetskasseproblemet.¹³⁵⁾

Alltifran kassarörelsens barndom var det klart uttalat att kassornas värnings- och konsolideringsfunktion skulle bidra till en höjning av såväl det enskilda förbundets som de enskilda medlemmarnas förhandlingsstyrka. I och med acceptandet av industriförbundsprincipen kom kassabildandet också att ses som ett led i strävandena att generellt stärka fackföreningsrörelsen genom att allt fler kassor skulle underlätta förverkligandet av industriförbundsprincipen. Sedan 1912 har därför också LO sökt påskynda tillkomsten av nya kassor främst genom ihärdiga uppmaningar till de kassalösa förbunden att upprätta arbetslöshetskassor.¹³⁶⁾

2.7.3 Kassornas lönepolitiska funktion

Uppkomsten av fackliga organisationer kan ses som betingat av att kollektiva förhandlingar kan ge en starkare förhandlingsposition jämfört med individuella förhandlingar. Individuella förhandlingar om löner (eller andra arbetsvillkor) förekommer emellertid också som ett komplement till de kollektiva överenskommelserna.

Den enskilde arbetstagarens förhandlingsstyrka kan bl a antas beroende av arbetsmarknadsläget. Den enskilde arbetstagarens mot-svarighet till strejkhotet vid kollektiva förhandlingar är hans hot att lämna en anställning eller att vägra acceptera en erbjuden. Tänker vi oss en förbättring av arbetsmarknadsläget bör, allt annat lika, individens förhandlingssituation förbättras av två skäl. Arbetsgivarens förväntade sökkostnader (främst i form av rekryteringskostnader och utebliven vinst under sökperioden) kan nämligen antas öka med en förbättring av arbetsmarknadsläget. Denna kostnadsökning kan både arbetsgivare och arbetstagare antas vara medvetna om. Samtidigt kan båda parter också antas medvetna om att ett gynnsamt arbetsmarknadsläge, allt annat lika,

innebär lägre förväntade sökkostnader och högre förväntade sökintäkter för arbetstagaren, dvs att incitamenten att lämna ett arbete eller att vägra acceptera ett erbjudet är starkare ju gynnsammare arbetsmarknadsläget ter sig.

En facklig organisation kan på olika sätt påverka individens förhandlingssituation. Detta kan ske genom att organisationen eftersträvar en så stor omfattning som möjligt på den relevanta arbetsmarknaden (bl a med detta syfte erbjöds, som tidigare nämnts, platsförmedlingstjänster, arbetslöshetsförsäkrings-tjänster osv). En större organisationstillhörighet stärker individens situation, ceteris paribus, genom att bada han själv och arbetsgivaren har att räkna med att andra organisationsmedlemmar kan ställa sig lojala bakom hans lönekrav liksom att det individuella hotet att lämna en plats eller att vägra acceptera en erbjuden kan resultera i ett kollektivt hot (exempelvis avseende massuppsägningar eller "hemlig" blockad).

Den individuella förhandlingssituationen kan, som ovan framgatt, bl a förväntas återspegla individens förväntade intäkter och kostnader av att påbörja eller fortsätta en sökprocess på arbetsmarknaden. Organisationen kan påverka den individuella kostnadsintäktssituationen genom tillhandahållandet av marknadsrelevant information och genom utbetalandet av understöd vid arbetslöshet. Kontantstödet sänker den förväntade sökkostnaden därigenom att det ger en kompensation för den uteblivna arbetsförtjänst som individen har att räkna med under en sökprocess som arbetslös.

Organisationens möjligheter att med kontantstöd stärka den individuella förhandlingsstyrkan kan ses som en funktion bl a av ersättningsvillkoren. Beträffande dessa är speciellt innebörden i ett begrepp som "oförvållat arbetslös" av intresse.

I strikt försäkringsmässig mening avses med "oförvållad arbetslöshet"

1. att individen ofrivilligt lämnat sitt arbete

2. att han söker nytt arbete med hjälp av en arbetsförmedlingsinstitution och
3. att han är beredd anta nytt "lämpligt arbete".

Beträffande den andra att-satsen gäller att den arbetslöse har att vända sig till organisationen (platsförmedling eller avdelningsstyrelse) som i detta fall fungerar som förmedlingsorgan. En inte minst viktig aspekt på den fackliga arbetslöshetsförsäkringen är just att organisationen genom försäkringen knyter individen till sin egen förmedlingsverksamhet. Man kan här föreställa sig att organisationen gjort upp en preferensordning över olika lediga arbeten, där man medvetet diskriminerar vad som upplevs som sämre arbeten för att försvåra sådana företags rekryteringsmöjligheter och därmed ge företagen incitament att förbättra löner och andra anställningsvillkor. För platsförmedlingsverksamheten bör gälla att förbundets möjligheter att använda denna lönepolitiskt kan ses som en funktion bl a av organisationstillhörighet och arbetsmarknadsläget. Under i övrigt oförändrade förhållanden bör en höjd organisationstillhörighet respektive ett förbättrat arbetsmarknadsläge öka möjligheterna för en lönepolitiskt framgångsrik platsförmedlingsverksamhet.

I en facklig arbetslöshetsförsäkring bestämmer organisationen själv den reella innebörden i begreppet "lämpligt arbete" och det är också organisationen som avgör vem som skall betraktas som "ofrivilligt arbetslös". Innebörden i ett begrepp som "oförvällat arbetslös" kan antas återspegla arbetsmarknadsläget. Med ett gynnsamt arbetsmarknadsläge, och följaktligen en i princip gynnsam kassafinansiell situation, kan den som självmant lämnat ett arbete bli ersättningsberättigad eftersom organisationen kan betrakta arbetet som alltför dåligt avlönat i relation till andra arbeten, varför det inte anses som "lämpligt". I motsatt fall bör, inte minst med tanke på den kassafinansiella situationen, innebörden i "lämpligt arbete" och "oförvällad arbetslöshet" bli snävare som antalet vakanser minskar. En lägre gräns för lönen i "lämpligt arbete" bör dock förväntas bli den avtalsmässiga,

varför arbetslöshetskasseverksamheten från denna synpunkt kan ses som ett försök att skydda de löner som organisationen förhandlat sig till.

Det mest framträdande motivet för tillkomsten av förbundens arbetslöshetskassor har varit dessas antagna positiva effekter på medlemsvärvningen och medlemkonsolideringen. Som framgatt ovan skulle upprättandet av en arbetslöshetskassa också kunna ses som ett försök att förbättra individens förhandlingssituation. Mer konkret gäller det att förbättra löneläget under gynnsamma eller "normala" arbetsmarknadsförhållanden och att bevara det tidigare uppnådda resultatet då ett ogynnsamt arbetsmarknads-läge inträder.

Ett lönepolitiskt synsätt på kassaverksamheten syns ha varit framträdande redan från början även om det kan vara svårt att finna uttalade argument. Det finns emellertid vissa indicier härpå. Platsförmedlingar upprättades t ex tidigt inom fackföreningsrörelsen och dessas verksamhet syftade bl a till att påverka löne- och anställningsvillkoren.¹³⁷⁾ Inom bageriyrket fanns exempelvis förmedlingsverksamhet redan före förbundets och arbetslöshetskassans tillkomst. Förmedlingarna användes enligt bagarmästarna som "inpiskare åt fackföreningen och såsom redskap för en ofta tyrannisk påtryckning mot mästarna".¹³⁸⁾ Ett sådant uttryckssätt ger åtminstone en antydning om vad förmedlingsverksamheten kunde gå ut på.

Uttalade lönepolitiska motiv till förmån för upprättandet av en arbetslöshetskassa har varit mindre vanliga än värvnings- och konsolideringsargumenten. Järn- och metallarbetarnas kassa var den som, av tillgängligt material att döma, mest klart tillkommit av lönepolitiska skäl (vid sidan av värvnings- och konsolideringsskäl).¹³⁹⁾ Betydelsen av metallarbetarnas kassa låg, enligt dess tidskrift Järnarbetaren, "ej endast däri att därmed den värsta nöden kan avvärjas, då medlemmarna drabbas av arbetslöshet. Nej, denna verksamhet har en vida större betydelse. Utan några förklaringar förstår var och en att den arbetare, som är

totalt utblottad, är en mycket farlig konkurrent på arbetsmarknaden. Han är färdig att taga emot arbete till vad pris som helst för att slippa duka under av hunger".¹⁴⁰⁾

För järn- och metallarbetarna sågs arbetslöshetsunderstödet vid mitten av 1890-talet som ett självklart medel att hålla lönerna uppe. Självhjälpssträvanden i sig ansågs värdefulla från värvnings- och konsolideringssynpunkt men speciellt borde självhjälpen inriktas på det område som stod närmast frågan om förbättrandet av löne- och anställningsvillkoren.

Också inom andra förbund ger kongresshandlingar vittnesbörd om att man redan på 1890-talet såg kassaverksamheten som en del av lönepolitiken.¹⁴¹⁾ Att räkna uttalade argument för att på så sätt avgöra betydelsen av ett lönepolitiskt synsätt eller hur detta synsätt utvecklats är emellertid förrädiskt med beaktande av att kongresshandlingar från kassarörelsens barndom ofta är lapidariska. Dessutom hade kassabildandet en helt annan aktualitet ären efter storstrejksnederlaget, varför det då också är lättare att hos potentiella kassabildare finna uttalade lönepolitiska argument till förmån för en arbetslöshetskassa.¹⁴²⁾ Gissningsvis kom emellertid det lönepolitiska motivet att få en mer framträdande ställning bland de potentiella kassabildarna efter storstrejken. Inte endast storstrejksnederlaget och den svåra lågkonjunkturen kan antas ha bidragit härtill utan även det faktum att metallkassan då ofta sågs som föredömlig.

Även om lönemotivet normalt inte kom att bli särdeles välartikulerat är det dock tydligt att arbetslöshetskassorna i normalfallet betedde sig som om man ville stärka medlemmarnas förhandlingsstyrka. Det har tidigare omnämnts att kassaförbunden under lagkonjunkturer med dess oerhörda finansiella påfrestningar endast i undantagsfall upphörde med kassaverksamheten eller satte ned dag ersättningar eller ersättningstider. Uttaxeringar, överföringar från förbundskassan eller lån utifrån (t ex från LO) antyder önskvärdheten att hålla kvar de arbetslösa inom förbundet (konsolideringsmotivet) och att hålla de arbetslösas lönekrav

uppe. Speciellt märkbart var detta under deflationskrisen med då framförda arbetsgivarkrav på lönereduceringar.

Än mer tydligt framkommer arbetslöshetskassornas ställning i en defensiv lönepolitik då kassorna, trots en prekär finansiell situation, förbättrade ersättningsförmånerna under lågkonjunkturer. Detta förekom i viss utsträckning 1908-1909¹⁴³⁾ och under 1930-talets depression men speciellt under deflationskrisen. Som exempel kan nämnas att typograferna under hela år 1921 vidmakt-höll en efter dåtida förhållanden exceptionellt hög dagersättning på sex kronor¹⁴⁴⁾ och att man därjämte införde ett extra understöd för utförsäkrade. Till stor del finansierades utgifterna genom uttaxeringar, vilka under år 1921 uppgick till inte mindre än 71 procent av kassans totala inkomster.¹⁴⁵⁾

Även inom andra kassor förbättrades förmånerna som ett led i kampen mot lönereduceringskraven. Metallindustriarbetarna utsträckte i början av år 1921 sin ersättningstid från stadgeenliga 70 till 150 dagar.¹⁴⁶⁾ Försäkringsfinansiella realiter framtvingade emellertid senare under året en återgång till stadgeenlig ersättningstid. Vid årets slut var metallarbetarnas fond tömd trots att uttaxeringar genomförts. Bokbindare, litografer och gjutare hörde också till den grupp förbund som under deflationskrisen förbättrade understödsförmånerna som ett led i en defensiv lönepolitik.

Metallindustriarbetareförbundet och typografförbundet var de förbund som mest påtagligt använde sina kassor lönepolitiskt under den svåra arbetslöshetsperioden 1921-1934. Under dessa år uppvisade metallindustriarbetarnas kassa finansiella underskott varje år utom år 1929.¹⁴⁷⁾ Underskotten täcktes konsekvent genom överföringar från förbundskassan, något som klart indicerar den betydelse som man tillskrev arbetslöshetskassan. Kanske mest som ett kuriosum kan nämnas att det ur typografernas arbetslöshetskassa utbetalades ett emigrantstöd åren 1923-1929 för att därigenom påskynda en avveckling av arbetslösheten och därmed möjliggöra en starkare förhandlingsposition för de kvarvarande.¹⁴⁸⁾

Det var ett dåligt arbetsmarknadsläge som i normalfallet aktualiserade kassabildandet. Det har därför varit naturligt att se upprättandet av en kassa mot bakgrund av medlemsminskningen eller av lönemässiga svarigheter. Det vanligaste, sett från lönesynpunkt, torde ha varit att kassorna sågs som en del av en defensiv lönepolitik, dvs strävandena att bevara redan uppnådda löner. Vi har emellertid också pekat på möjligheten att kassorna kunde ses som ett instrument att höja lönerna genom att den individuella förhandlingsstyrkan stärktes. Det förekom argument av detta slag, men de har varit sällsynta. Man kan emellertid förvänta sig att ett dylikt motiv skulle kunna utläsas av kassastadgarna, dvs hur en viss kassa i sina första stadgar definierar begrepp som "lämpligt arbete" och "ofrivillig arbetslöshet". Vad som är "lämpligt arbete" preciseras emellertid praktiskt taget aldrig. Den reella innebörden i detta begrepp, och detta gäller även för en offentlig arbetslöshetsförsäkring, är i mångt och mycket en bedömningsfråga där hänsyn skall tas till personliga förutsättningar och förhållanden, erbjudna arbetens karaktär och lokalitet m m. Något som däremot kan utläsas ur stadgarna är huruvida ersättning kunde utgå om den arbetslöse själv sagt upp sin anställning. Om en kassa utbetalar ersättning vid självförvällad arbetslöshet kan detta tolkas så att kassan syftar till att stärka den arbetandes förhandlingssituation, varigenom hans hot att lämna arbetet får ett stöd från förbundet. I så fall kan arbetslöshetskassan för individen ses som en mot-svarighet till strejkkassan för kollektivet.

Järn- och metallarbetareförbundet hade vid 1895 års kongress givit ett tydligt uttryck för synsättet att arbetslöshetskassan var ett lönepolitiskt instrument. I kassans första stadgar angavs emellertid som ett villkor för försäkringsersättningens utbetalande att arbetslösheten skulle var oförvällad. Redan vid nästföljande kongress, 1897, vidtogs den ändringen att ersättning skulle utgå vid som det hette "iräkad arbetslöshet". Det var klart uttalat att denna stadgeändring syftade till att underlätta s k individuella löneaktioner¹⁴⁹⁾ och järn- och metallarbetareförbundet blev därmed pionjär för detta synsätt.

Huruvida efterföljande kassor också hade till syfte att främja individuella löneaktioner går knappast att utläsa ur uttalade argument till förmån för kassabildande. I de flesta fall är det emellertid möjligt att ur de första stadgarna utläsa huruvida kassan hade ett sådant syfte. Av de 21 kassor som tillkom efter järn- och metallarbetarnas beslut hade fem en stadgeformulering liknande den som järn- och metallarbetarna antog (bageriarbetare, bleck- och plåtslagare, frisörbiträden, bryggeriindustriarbetare och gruvindustriarbetare). Tre av de kring sekelskiftet existerande fem kassorna hade således bl a funktionen att stödja individuella löneaktioner. Stadgeformuleringarna för ytterligare tre förbund (bokbindare, litografer samt hotell- och restaurangpersonal) är oklara men syns medge ersättning även då en arbetslös frivilligt lämnat sitt arbete. I exempelvis hotell- och restaurangpersonalens stadgar sägs att medlem mister rätten till understöd om han "bevisligen utan giltiga skäl frånträder eller nekar antaga kondition". Vad som utgör "giltiga skäl" framgår ej, men något uttryckligt stadgande att arbetslösheten skall vara ofrivillig finns inte.

För resterande förbund angavs uttryckligen i de första kassastadgarna att arbetslösheten skulle vara oförvållad. Även för flera av dessa förbund syns emellertid stadgarna präglade av viss elasticitet. Gjutareförbundet godtog exempelvis självförvållad arbetslöshet i de fall då den arbetande slutat sin anställning på grund av att han blivit "inhumant och brutalt bemött", ett begrepp som uppenbarligen kunde ge de lokala avdelningarna stor frihet vid tolkningen. I det källmaterial som stått till förfogande finns också exempel på förbund vilka i princip endast utbetalade ersättning vid oförvållad arbetslöshet men vilka även, under vissa perioder, godtog självförvållad arbetslöshet. Det mest iögonfallande exemplet härpå utgör typografernas löneaktioner under första världskriget.

Stegringen av levnadskostnaderna under år 1916 ledde till att typografförbundets styrelse suspenderade den bestämmelsen i stadgarna att medlem som lämnade en avtalsavlönad anställning gick

förlustig sitt arbetslöshetsunderstöd.¹⁵⁰⁾ Syftet med denna åtgärd var att möjliggöra individuella löneaktioner som kunde leda till kompensation för de höjda levnadskostnaderna. Sådana löneaktioner fick under åren 1917 och 1918 formen av veritabla massuppsägningar på vissa håll.¹⁵¹⁾ Under år 1917 beviljade individuella lönehöjningar verkade emellertid ojämnt och sättet tillfredsställde därför varken arbetsgivarna eller arbetstagarna. Genom aktionen lyckades man emellertid genomdriva förhandlingar, vilka resulterade i ett generellt dyrtidstillägg. De härigenom erhållna lönehöjningarna urholkades emellertid snart reellt sett. En ny väg av individuella löneaktioner drabbade boktryckarna. Enbart i Stockholm inkom till platsbyrån under sista hälften av februari månad 1918 omkring 700 anmälningar från medlemmar som uppsagt sina platser och sökt andra anställningar. Boktryckarna fann det därför lämpligt att ingå i nya förhandlingar, vilka resulterade i att det tidigare fastställda dyrtidstillägget ungefärligen fördubblades. Det kan också påpekas att arbetstillgången under åren 1917 och 1918 var synnerligen god enligt typografiförbundets styrelse- och revisionsberättelser, men detta till trots utbetalade arbetslöshetskassan cirka 26 tusen kronor år 1917 och inte mindre än 45 tusen kronor år 1918. Större löneaktioner med arbetslöshetskassan som finansiär förekom för övrigt också år 1919.¹⁵²⁾

Under i övrigt oförändrade förhållanden bör den enskildes förhandlingsstyrka höjas med en förbättring av arbetsmarknadsläget. Vi kan därför vänta oss att incitamenten att företa individuella löneaktioner är relativt starka under gynnsamma arbetsmarknadsförhållanden. Det är också signifikativt att järn- och metallarbetarnas beslut 1897 fattades under en mycket utpräglad högkonjunktur. Under den s k dyrtiden fick de individuella löneaktionerna stundom kollektiv karaktär, varför de kom att tilldra sig speciell uppmärksamhet. Såvitt går att bedöma markerade också dyrtiden en höjdpunkt beträffande individuella löneaktioner. Ett generellt sett mycket gynnsamt arbetsmarknadsläge, urholkningen av nominella avtalsbestämda löner och en generellt sett dålig förbundsfinansiell situation efter storstrejken (och därmed

försvagade strejkmöjligheter) underbygger denna bedömning. Metallkongressen 1913 antog t ex en resolution vari medlemmarna uppmanades att mera aktivt än tidigare ägna sig åt individuella aktioner.¹⁵³⁾ Det är emellertid mycket svårt att belägga förekomsten av dylika aktioner. Sådant var nämligen inget man skröt om i förbundstidningar eller i verksamhetsberättelser. De var "hemliga" eftersom de genomfördes under en avtalsperiod och det är framför allt genom arbetsgivarklagomål som man kan komma åt deras existens.¹⁵⁴⁾ Klagomål från gjuterihåll antyder t ex att gjutareavdelningar ägnade sig åt individuella löneaktioner av kollektiv karaktär.¹⁵⁵⁾ Även inom andra kassaförbund som bleck- och plåtslagareförbundet och bokbindareförbundet förekom sådana kollektiva aktioner.¹⁵⁶⁾ Några lika omfattande aktioner som typografförbundets förekom dock inte hos andra förbund.

Med den svåra arbetslöshet som generellt sett kom att råda under perioden 1921-1934 kan det antas att incitamenten att företa individuella löneaktioner kraftigt försvagades. Inte bara arbetslösheten som sådan bör då beaktas. En av arbetsmarknadsläget be-tingad försvagning av den kassafinansiella situationen ledde vanligtvis till stadgeskärpningar (se bilaga 5-9) och därmed, allt annat lika, till högre sökkostnader för den enskilde. På kongresser omkring år 1930 kom också bleck- och plåtslagare, bryggeriarbetare och frisörarbetare att anta bestämmelser om oförvårdad arbetslöshet som en förutsättning för ersättningsrätt.¹⁵⁷⁾ Även inom metallindustriarbetareförbundet diskuterades ett slopande av den år 1897 antagna bestämmelsen, vilken inte längre ansågs ha någon praktisk betydelse, och liknande förslag framfördes inom livsmedelsarbetareförbundet.¹⁵⁸⁾ Att gruvindustriarbetareförbundet, trots påfallande hög arbetslöshet och långa arbetslöshetstider inom gruvindustrin, i sina första stadgar antog metallindustriarbetarnas formulering kan knappast tolkas så att man var inställd på individuella löneaktioner. Gruvarbetarstadgan var nämligen i mångt och mycket ett plagiat av metallstadgan, något som väsentligen torde ha sammanhängt med tidigare omtalad industriförbundsproblematik. Skulle en överföring av metallavdelningar ske utan komplikationer borde dessa grupper få samma

förmåner i gruvindustriarbetareförbundet som de haft tidigare.

2.7.4 En not om självhjälpsmotståndet

En studie av fackförbundens kassabildande vore ofullständig om inget utrymme ägnades åt de ideologiska problemen. Det har nämligen funnits grupper inom fackföreningsrörelsen som menat att de fackliga organisationerna borde vara renodlade kamporganisationer och att självhjälp inte borde tillhöra fackförbundens aktiviteter. Självhjälp hade varit en bärande programpunkt inom de fackliga organisationer som uppstod efter skråväsendets fall. Alltsedan den socialistiska rörelsens insteg på 1880-talet började emellertid en principiellt betingad opposition mot självhjälpsidén att visa sig.¹⁵⁹⁾ Även om socialdemokraternas negativism snart försvann så levde dock kritiken kvar hos andra socialistiska schatteringar och inte minst hos syndikalister. Fackförbunden, har kritikerna menat, kunde reda sig utan de ljumma medlemmar som inträdde i organisationen för att få understöd. Självhjälpen ansågs helt enkelt som ett hinder för en facklig aktivering. Det var stat och kommun som borde svara för försörjningen av arbetslösa, inte fackliga organisationer.

Att någon form av ideologisk självhjälpsopposition existerat under hela den svenska kassarörelsens historia är obestridligt. Det är emellertid av olika skäl omöjligt att i efterhand utröna hur stark denna opposition varit och vilken betydelse den haft. Ett skäl är att arbetslöshetskassespörsmålet inte behandlades vid samtliga kongresser. Som tidigare visats aktualiserades kassabildandet på allvar först efter sekelskiftesrecenssionen men framför allt efter lågkonjunkturen 1908-1910, varför vi på basis av tillgängligt material inte kan avgöra varför frågan inte kommit upp på den fackliga dagordningen tidigare. Det kan givetvis ha förhållit sig så att man i vissa fall ansett att en kassa skulle strida mot förbundets ideologi men att man "tänkt om" efter arbetslöshetsperioderna. Ett annat skäl är att uttalade ideologiska motiv mot en kassa kan ha varit en rationalisering eller ett "förskönande" av egenintresset.

Även om det i stort sett är omöjligt att avgöra betydelsen av den ideologiska självhjälpsoppositionen kan det konstateras att ideologiskt färgade argument mot kassabildande visar sig i kongresshandlingar från början av 1900-talet. Inom flera av de förbund som upprättade kassa förekom en uttalad självhjälpsopposition.¹⁶⁰⁾ I speciellt ett fall tycks just en sådan opposition ha fördröjt kassabildandet, nämligen inom elektriska arbetareförbundet. 1918 års kongress inte bara avlog ett yrkande om upprättandet av en arbetslöshetskassa. Ur stadgarnas ingress ströks även punkten att förbundets ändamål var att inrätta en sådan kassa.¹⁶¹⁾ Redan 1920 års kongress uttalade sig emellertid för bildandet av en kassa. Elektrikerexemplet belyser det tidigare uppställda antagandet att arbetslöshetserfarenheter bidrog till ett nytänkande. Detta bekräftas av protokollen från 1920 och 1923 års kongresser, vari det framgår att det ideologiskt betingade motståndet uppluckrades i samband med arbetsmarknadsförsämringen under år 1920 och den härefter följande deflationskrisen.¹⁶²⁾

För de förbund som inte upprättade arbetslöshetskassor kan det tänkas att en ideologiskt betingad ovilja mot kassaidén gjort sig gällande. Kongressprotokollen vittnar om att det (i likhet med läget inom kassaförbunden) fanns talare som inte önskade se förbundet som en "borgerlig självhjälpsinstitution".¹⁶³⁾ Det finns dock knappast anledning att tro att en sådan inställning generellt sett varit utslagsgivande sedan kassatanken på allvar aktualiserats. Det är nämligen möjligt att i de allra flesta fall peka på andra klart utslagsgivande faktorer. Endast för pappersindustriarbetareförbundet syns det vara ett rimligt antagande att kassamotståndet i större utsträckning var av principiell natur. Förbundsledningen visade sig ganska ointresserad och någon debatt förekom ej vid 1928 års kongress till vilken ett förslag hade utarbetats.¹⁶⁴⁾ Antagandet får speciell styrka om hänsyn tas till att pappersindustriarbetareförbundet var det sista av de egentliga industriförbunden som upprättade en sk erkänd arbetslöshetskassa. Beslut härom fattades först 1953,¹⁶⁵⁾ dvs närmare 20 år efter det att statsbidrag till arbetslöshetskassorna införts.

Sedan sekelskiftesrecessionen fanns normalt hos de kassalösa förbunden ett starkt kassabildningsintresse mätt exempelvis i termer av antalet kongressmotioner, antalet utarbetade stadgeförslag eller det kongressutrymme som ägnades kassan. Detta intresse är åtminstone mycket utpräglat för förbundsledningarna och de uttalade argumenten till förmån för en kassa var i mångt och mycket desamma som hos kassabildningsförbunden.¹⁶⁶⁾ Som exempel kan nämnas att, sedan träarbetareförbundet delats, åren 1923, 1926 och 1930 sammanträdande byggnadsträarbetarekongresser uttalade sig för upprättandet av en kassa men att efterföljande medlemsomröstningar utföll negativt.¹⁶⁷⁾ Dessutom bildades vilande kassor (i avvaktan på statligt stöd) av grov- och fabriksarbetare, stenindustriarbetare, sågverksindustriarbetare samt väg- och vattenbyggnadsarbetare. Av från kassabildningssynpunkt relevanta förbund¹⁶⁸⁾ fick kassafrågan en summarisk behandling (mycket liten kongressdebatt) hos murare, transportarbetare och pappersindustriarbetare. Problematiken med transportarbetareförbundets sammansättning har redan berörts men förbundsledningen stod inte främmande för att införa självhjälp om staten skulle bidra till en del av finansieringen. Samma ståndpunkt intogs också av murarna.¹⁶⁹⁾ Murareförbundet var för övrigt ett av de få förbund som hade en begravningsfond, något som ger åtminstone en antydning om att man inom förbundet inte stod främmande för självhjälpstanken. Det kraftigaste ideologiska självhjälpsmotståndet syns ha förekommit i det år 1920 tillkomna papperindustriarbetareförbundet. Utan debatt hade ett kassaförslag förkastats på 1928 års kongress och denna kongress antog, likaledes utan debatt, ett uttalande vari man krävde en obligatorisk "arbetslöshetsförsäkring med avgifterna lagda på arbetsköparna och staten".¹⁷⁰⁾ Uttalandet kan endast tolkas så att pappersindustriarbetarna ställde sig helt avvisande till facklig arbetslöshetsförsäkring.

Att arbetslöshetsförsäkringsfrågan inom många förbund aktualiseras först efter lågkonjunkturerna under 1900-talets första decennier kan delvis antas ha berott på ett ideologiskt självhjälpsmotstånd. Speciellt under 1890-talet men även under de

gynnsamma åren mellan lågkonjunkturerna då en eventuell kassa väsentligen tänktes fungera som ett agitationsmedel kan det antas att självhjälpsmotståndet var relativt starkt, men att detta i stor utsträckning brutits i samband med lågkonjukterna. Att det ideologiskt gick att förena självhjälp och facklig kamp hade järn- och metallarbetareförbundets ledning givit ett klart uttryck för redan vid mitten av 1890-talet och efter lågkonjunkturen 1908-1910 var detta synsätt allmänt spritt inom fackförbunden (med vissa ovan angivna undantag). Ideologiskt sett tongivande var metallarbetare- och typografförbunden. Att hjälpa arbetslösa sågs inte som vanlig välgörenhet. Kassaverksamheten ansågs viktig utifrån klasskampssynpunkt genom sina positiva effekter på den kollektiva och individuella förhandlingsstyrkan.¹⁷¹⁾

Förutom ett ideologiskt präglat kassamotstånd förekom åren 1921-1934 ett politiskt-taktiskt självhjälpsmotstånd. Den svåra arbetslösheten skärpte kraven på ett offentligt ingripande för att trygga de arbetslösas försörjning. Existensen av fackförbundens arbetslöshetskassor, menade nu motståndarna, försvarade möjligheterna för ett rejält offentligt krafttag eftersom kassorna i viss utsträckning höll den värsta nöden borta.¹⁷²⁾ Funnes inga kassor måste därför det offentliga engagera sig än mer för att lösa arbetslöshetsproblemet. Spörsmålet ventilerades bl a vid 1922 års LO-kongress sedan gjutareförbundet yrkat på ett slopande av fackförbundens arbetslöshetskassor.¹⁷³⁾ Denna taktik omfattades emellertid inte av särskilt många tillskyndare. LO-kongressen beslutade i stället uppmana icke-kassaförbunden att upprätta arbetslöshetskassor, en ståndpunkt som bekräftades vid 1926 och 1931 års kongresser.¹⁷⁴⁾

Med det generellt sett svåra arbetsmarknadsläget åren 1921-1934 kom arbetslöshetskasseverksamhet att få en relativt stor omfattning inom fackförbunden. Ett mått på verksamhetens betydelse kan erhållas genom att kassautgifterna relateras till fackförbundens totala utgifter. Sådana beräkningar har utförts för sjuårsperioder liksom för perioden 1923-1930. Resultatet har sammanställts i

tabell 6. För var och en av de i tabellen medtagna perioderna har undersökningen omfattat de förbund som bedrev kassaverksamhet under hela ifrågavarande period.¹⁷⁵⁾

Tabell 6: Totalt utbetalda försäkringssersättningar i relation till totala fackliga utgifter (uttryckt i procent)

1900-1906	1907-1913	1914-1920	1921-1927	1928-1934	1923-1930
16,35	19,50	12,88	44,06	44,41	34,44

För ett par förbund (speciellt hotell- och restaurangpersonalen samt skorstensfejeriarbetarna) spelade arbetslöshetskasseverksamheten en mycket liten roll och arbetslöshetsutgifterna uppgick blott till ett par procent av totalutgifterna. Det ojämförligt största förbundet, metallindustriarbetarnas, uppvisar för perioderna 1921-1927 och 1928-1934 arbetslöshetsutgifter som uppgick till betydligt mer än hälften av förbundets totala utgifter (53,90 respektive 59,45 procent). Mer än 50 procent av totalutgifterna i form av arbetslöshetsutgifter för perioden 1921-1927 hade också typografer och bleck- och plåtslagare medan närmare hälften av livsmedelsarbetarnas och målarnas totalutgifter bestod av arbetslöshetsutgifter. Under perioden 1928-1934 uppgick arbetslöshetsutgifterna till över hälften av totalutgifterna förutom hos metallindustriarbetarna även för livsmedelsarbetare, bleck- och plåtslagare, gjutare och målare.

Anpassningen av kassaverksamheten till 1920- och 1930-talets arbetsmarknadslägen innebar svåra finansiella påfrestningar. Under depressionsåren i början av de nämnda årtiondena tömdes många kassor och i det allra närmaste samtliga skulle ha tömts om inte extraordinära åtgärder vidtagits. Även perioden 1923-1930 medförde emellertid finansiella problem. Mest notabelt är metallindustriarbetarnas frekventa kassaunderskott. Mer eller mindre tillfälligtvis tömda kassor upplevde också frisörarbetarna, gjutarna, handelsarbetarna, livsmedelsarbetarna, sko- och läderindustriarbetarna och träindustriarbetarna. Kortsiktiga

anpassningar i sådana fall bestod normalt av uttaxeringar (t ex träindustriarbetare 1926, sko- och läderindustriarbetare 1927 och frisörarbetare 1929) eller överföring av medel från förbundskassan (t ex gjutare 1925-27, handelsarbetare 1926 och livsmedelsarbetare 1928).

Det ideologiska och taktiska självhjälpsmotståndet kunde under perioden 1921-1934 hämta sin näring bl a i kassafinansiella svårigheter. Uttaxeringar, men särskilt överföringar från förbundskassan, ansågs försvaga stridsdugligheten, varför förbunden i alltför hög grad blivit självhjälpsorganisationer. Speciellt förekom, inte oväntat, denna argumentering inom metallindustriarbetareförbundet men den existerade också inom flera andra förbund.¹⁷⁶⁾ Den tidigare nämnda gjutaremotionen till 1922 års LO-kongress var för övrigt betingad just av en på grund av arbetslöshetsutgifter försvagad förbundsfinansiell situation i samband med deflationskrisen.¹⁷⁷⁾

2.8 Sammanfattande synpunkter

Arbetslöshetskasserörelsens uppkomst är intimt förknippad med den industriella utvecklingen och med tillkomsten av fackförbund. Föregångare till förbundens arbetslöshetskassor var delvis en understödsverksamhet till förmån för dem som avskedats för verksamhet i organisationens tjänst¹⁷⁸⁾ men framför allt reshjälpen. Reshjälpen hade haft sina rötter i skråsamhället och levde efter dettas sönderfall vidare hos yrkesutbildad arbetskraft. Som hjälpform för arbetslösa var reshjälpen den dominerande under 1890-talet, det decennium då de första arbetslöshetskassorna uppstod. Med industrialiseringsutvecklingen kom reshjälpen att få en avtagande betydelse både som utbildningsstöd och arbetslöshetsstöd. Speciellt förmärktes nedgången under och efter lågkonjunkturen 1908-1909, och det hände rentav att fackförbund som tidigare utbetalat reshjälp sedermera upphörde med denna verksamhet. Typografförbundet, föregångsförbundet inom arbetslöshetsförsäkringen, slopade exempelvis sin reshjälp år 1924.¹⁷⁹⁾

Intresset för inrättandet av arbetslöshetskassor (reshjälpskassor) har funnits alltsedan tillkomsten av de moderna fackförbunden. Typografernas och tobaksarbetarnas kassor är de mest framträdande exemplen. Det finns också förbund som redan i sina första stadgar angav upprättandet av en arbetslöshetskassa som ett förbundsmål men vilka först långt senare skulle se denna målsättning förverkligad. Skrädderiarbetareförbundets stadgar från år 1889 angav exempelvis att en kassa skulle inrättas, något som skedde först i och med ingången av år 1920. Gruvindustriarbetareförbundet och elektriska arbetareförbundet kan tjäna som andra exempel på att förbundsbildarnas intentioner förverkligades första efter många år. Hos exempelvis murare och stenindustriarbetare fanns kassaambitioner alltsedan begynnelsen, men dessa ambitioner kom inte att infrias före år 1935.

Kassabildandet har sammanfattats i tabell 7, vilken tydligt visar att de yrkeslärda var föregångare inom den fackliga arbetslöshetsförsäkringen. Väsentliga skäl härtill var att de yrkesutbildade varit de första att organisera sig fackligt, att de inom sina förbund eller avdelningar haft reshjälpskassor samt att de säkerligen varit mindre besvärade av försäkringsadministrativa problem och ojämna arbetslöshetsrisker jämfört med ickeyrkesutbildade. Det är också sannolikt att de yrkesutbildade haft större aversion mot fattigvård och nödhjälpsarbeten, vilket var den hjälp som sekelskiftets Sverige kunde bistå arbetslösa med. Inom de ickeyrkesutbildades organisationer påbörjades kassadiskussioner kring sekelskiftet (t ex grov- och fabriksarbetare och stenhuggare) dock utan några omedelbara positiva resultat. Fram till de för fackföreningsrörelsen så förödande lågkonjunktur- och storstrejksåren förblev arbetslöshetsförsäkringen en verksamhet för yrkeslärda och jämfört med länder som England, Tyskland och Danmark var då den fackliga arbetslöshetsförsäkringen i Sverige svagt utvecklad.¹⁸⁰⁾

Intresset för upprättandet av arbetslöshetskassor stegrades ytterst märkbart efter lågkonjunkturen och storstrejken, och åren 1912-1920 representerar den mest intensiva kassabildnings-

perioden i rörelsens historia. Kassabildandet kom då i stor utsträckning att sättas i samband med återuppbyggnaden av förbunden. Den självvrannsakan inom LO som storstrejksnederlaget betingat och LO:s beslut om övergång till industriförbund förde dessutom med sig att kassabildandet på ett helt annat sätt än tidigare kom att bli en angelägenhet för hela fackföreningsrörelsen.

Perioden 1921-1934 kännetecknades av en markant nedgång i kassabildandet. 17 av LO-förbunden saknade arbetslöshetskassa år 1934. Av dessa kan 8, vilka omfattade cirka en tredjedel av LO:s medlemskader, betraktas som "potentiella kassabildare" under perioden.¹⁸¹⁾ Övriga förbund representerande cirka 15 procent av LO:s totala medlemsantal saknade, grovt uttryckt, elementära förutsättningar för att upprätta kassa.¹⁸²⁾ Även om de "potentiella kassabildarna" hade vissa speciella problem (t ex ojämnt fördelad arbetslöshet) syns det rimligt att anta att periodens höga arbetslöshet verkat som en generellt sett hämmande kassabildningsfaktor för dessa förbund.

Den svåra arbetslösheten, med därmed förbundna långa arbetslöshetstider, kan förväntas verkat hämmande på kassabildandet främst av två skäl. För det första skulle en arbetslöshetskassa med allmänt uppfattade "normala" stadgar ha gett en liten kompensationsförmåga dels eftersom många arbetslösa inte skulle ha uppfyllt avgiftsvillkoren för ersättningsrätt, dels eftersom de långtidsarbetslösa skulle ha förblivit okompenserade sedan de utförsäkrats. Det andra skälet sammanhänger med de kassalösa förbundens information om kassaförbundens erfarenheter. Sådan information var givetvis lättillgänglig och under åren efter storstrejken förekom ju också rikliga hänvisningar till försäkringsförbundens gynnsamma kassaerfarenheter. Perioden efter 1920 kännetecknades av finansiella påfrestningar för kassorna och då speciellt för den största och mest uppmärksammade, metallindustriarbetarnas. Att en häri fotad självhjälpsopposition då uppkom inom kassarörelsen har tidigare berörts. Trots mycket höga arbetslöshetsutgifter gav emellertid kassorna endast en blygsam

Tabell 7: Kassabildningsbeslut

Förbund	Beslut fattas	Verksamheten påbörjas
Typografförbundet	1892	1893
Tobaksindustriarbetareförbundet	1894	1894
Metallindustriarbetareförbundet	1895	1897
Livsmedelsarbetareförbundet	1898	1898
Bleck- och plåtslagareförbundet	1900	1900
Litografförbundet	1904	1904 ?
Gjutareförbundet	1904	1905
Bokbindareförbundet	1904	1907
Sko- och läderindustriarbetareförbundet	1905	1906
Frisörarbetareförbundet	1910	1913
Kommunalarbetareförbundet	1910	1915
De förenade förbunden	1911	1912
Bryggeriindustriarbetareförbundet	1911	1914
Textilarbetareförbundet	1912	1912
Målareförbundet	1912	1916
Träindustriarbetareförbundet	1913	1914
Sadelmakare- och tapetserareförbundet	1915	1917
Handelsarbetareförbundet	1916	1918
Beklädnadsarbetareförbundet	1917	1920
Hotell- och restaurangpersonalförbundet	1919	1920
Skorstensfejeriarbetareförbundet	1921	1921
Elektriska arbetareförbundet	1923	1928
Gruvindustriarbetareförbundet	1927	1927
Telegraf- och telefonmannaförbundet	1929	1929

komensation för ett av arbetslöshet föranlett inkomstbortfall. Vi skall i det följande beröra kassaförbundens inkomstbortfalls-komensation, varvid vi valt 1929 som undersökningsår. En rad olika argument har dikterat valet av undersökningsår. En undersökning med ambitioner att presentera någorlunda tillförlitliga resultat måste baseras på någorlunda tillförlitlig statistik,

varför undersökningen av detta skäl bör begränsas till den senare delen av den här studerade perioden. Ett annat argument är att samtliga förbund i princip kan ingå. År 1929 syns vidare lämpligt av det skälet att året uppvisar det generellt sett bästa arbetsmarknadsläget av alla åren 1921-1934, varför det kan sägas vara ett år med relativt goda försäkringsbetingelser.¹⁸³⁾

Det finns i princip olika sätt att bedöma kassaförbundens kompensationsförmåga.¹⁸⁴⁾ Svårigheterna är dock stora och mycket ingående undersökningar krävs, något som inte varit möjligt inom ramen för denna studie. Nedan redovisade siffror är resultatet av mycket approximativa beräkningar, vilka snarast har karaktär av räkneexempel. I det följande skall några olika metoder presenteras.

Arbetslöshetsförsäkringen syftar till att kompensera ett i samband med arbetslöshet föranlett inkomstbortfall. Ett vanligt mått på denna kompensation erhålles genom att stadgeenlig dag ersättning divideras med för medlemmarna gällande genomsnittlig daglön. Detta mått, vilket vi i fortsättningen skall benämna stadgeenlig daglönkompensation, kan sägas uttrycka den del av lönebortfallet (brutto) som en genomsnittlig förbundsmedlem kan påräkna då han är arbetslös och ersättningsberättigad. Möjligheten att beräkna måttet för år 1929 är goda. Dagersättningen kan utläsas ur gällande stadgar och i de allra flesta fall finns också löneuppgifter tillgängliga.¹⁸⁵⁾

Helt bortsett från tillförlitligheten i löneuppgifterna är användandet av måttet behäftat med en rad problem. I lönestatistiken upptagna branscher sammanfaller t ex inte alltid helt med förbundsmedlemmarnas verksamhetsområden.¹⁸⁶⁾ I normalfallet är det emellertid relativt enkelt att hänföra ett visst förbunds verksamhetsområde till en viss bransch. Ett annat problem består i att lönespridningen är okänd, något som skall ses mot bakgrund av den rikliga förekomsten av dag ersättningsdifferentiering.¹⁸⁷⁾ Vi har därför varit nödsakade att använda samma lön för olika dag ersättningsklasser. I tabell 8 redovisas den stadgeenliga

daglönekomensationen för vuxen manlig arbetskraft dels för medlemmar tillhörande den lägsta ersättningsklassen ($= k_1$), dels för medlemmar i den högsta (k_2).¹⁸⁸⁾

En klar nackdel med den stadgeenliga daglönekomensationen är att måttet inte tar hänsyn till effekter av ersättningsvillkor och ersättningstider. Ett sätt att inkludera dessa effekter och att samtidigt undvika problematik förbunden med löner och lönestatistik består i att antalet ersatta dagar relateras till det totala antalet arbetslösa dagar för kassamedlemmarna. Måttet är i princip inte problematiskt men en mycket ingående undersökning måste vanligtvis göras för att erhålla tal för antalet ersatta dagar.¹⁸⁹⁾ Att erhålla denna siffra genom att dividera totalt utbetald försäkringsersättning med stadgeenlig dagersättning vore en lösning, men i detta fall syns den omöjlig att tillämpa på grund av förekomsten av olika dagersättningsklasser och bristande kunskaper om de ersättningsberättigades fördelning på dessa klasser. Någon beräkning av måttet har vi därför ej genomfört.

En tredje metod att belysa kassarörelsens kompensationsförmåga och att därvid inkludera effekterna av ersättningsvillkor samt ersättningstider erhålles om totalt utbetald försäkringsersättning divideras med antalet arbetslösa dagar. Uppgifter om utbetalt arbetslöshetsunderstöd och arbetslösa dagar går att erhålla för år 1929. Ett sätt att avgöra den relativa storleken på försäkringsersättningen per arbetslös dag är att dividera denna med för respektive bransch gällande genomsnittslön. Den kvot som därvid erhålles uttrycker relationen mellan genomsnittlig ersättning per arbetslös dag och genomsnittlig ersättning (brutto) per arbetad dag. Denna ersättningsrelation ($= E$), vilken endast skall ses som en grov indikator på kassornas kompensationsförmåga, har varit möjlig att beräkna för 19 förbund, vilka omfattade cirka 96 procent av kassarörelsens totala medlemsantal. Beräkningarna redovisas i bilaga 3 och resultaten i tabell 8. För de nio första i tabellen upptagna förbunden finns välpreciserade arbetslöshets- och löneuppgifter tillgängliga medan arbetslöshetsskattningar skett för återstående tio förbund.

Tabell 8: Stadgeenliga daglönekompensationer och ersättningsrelationer för år 1929 (uttryckta i procent)

Förbund	k ₁	k ₂	E
Beklädnadsarbetareförbundet	13,23	26,46	1,63
Bleck- och plåtslagareförbundet	18,42	24,56	7,04
Bokbindareförbundet	23,08	41,55	6,14
Elektriska arbetareförbundet	13,54	18,05	2,06
Gruvindustriarbetareförbundet	9,03	18,05	0,23
Handelsarbetareförbundet	19,07	42,90	1,74
Litografförbundet	26,34	35,60	11,60
Målareförbundet	17,68	17,68	3,75
Typografförbundet	36,94	36,94	12,12
Bryggeriindustriarbetareförbundet	16,00	32,00	2,51
De förenade förbunden	18,88	29,67	5,20
Gjutareförbundet	20,62	29,47	4,76
Kommunalarbetareförbundet	18,75	22,51	2,28
Livsmedelsarbetareförbundet	18,86	28,28	5,51
Metallindustriarbetareförbundet	17,68	33,36	4,44
Sko- och läderindustriarbetare	19,34	35,47	5,50
Textilarbetareförbundet	15,61	49,94	10,58
Tobaksindustriarbetareförbundet	16,56	29,57	5,36
Träindustriarbetareförbundet	11,88	29,69	3,80

Även med beaktande av de reservationer som angetts ovan är det uppenbart att kassarörelsen hade en liten kompensationsförmåga och speciellt anmärkningsvärt är de låga siffrorna för ersättningsrelationen. En rad samverkande faktorer kan ge en förklaring härtill. En faktor är medlemsökningen sedan 1922, vilken fortsatte under år 1929 (då med cirka åtta procent).¹⁹⁰⁾ Medlemsökningen hade två effekter. Vanligtvis krävdes ett års avgiftsinbetalningar för ersättningsrätt, varför de nytillkomna stod utan skydd vid arbetslöshet. I de fall kvalifikationsperioden

var längre (t ex mälare, kommunalarbetare och elektriker) förstärktes effekten. Den andra effekten sammanhänger med ersättningsdifferentieringen. De med kortare medlems tid erhö ll relativt låga dagersättningar (jämför k_1 och k_2) eller kortare ersättningstider. Dagersättningen var för övrigt relativt låg, vilket framgår av att inget förbund ens i den högsta klassen kompenserade över hälften av daglönebortfallet. Alltför begränsade ersättningstider spelade också in (se bilaga 6). Arbetslöshetstiden per arbetslös var under 1920-talet relativt långvarig. Speciellt gjorde långa arbetslöshetstider sig gällande för gruvindustriarbetare, vilka enligt en av socialstyrelsen genomförd undersökning hade de längsta arbetslöshetstiderna per arbetslös under år 1929 (25,5 veckor, vilket kan jämföras med att ersättningstiden maximalt uppgick till 70 dagar).¹⁹¹⁾ Gruvindustriarbetarnas osedvanligt blygsamma ersättningsrelation skall också ses mot bakgrund av att kassan var relativt nybildad, varför ingen kassamedlem hunnit kvalificera sig för maximiersättningen.¹⁹²⁾ Även de handelsanställdas låga compensation kan till inte ringa del tillskrivas utdragna arbetslöshetstider (18,5 veckor per arbetslös).¹⁹³⁾ Negativa effekter på ersättningsrelationen hade också relativt stränga ersättningsvillkor, inte minst då reglerna om karenstid och minimiarbetslöshet (se bilaga 9). Effekten av dessa regler är speciellt märkbar för förbund med vanligen förekommande kortvarig arbetslöshet, speciellt då för beklädnadsarbetarna som bl a hade två veckors minimiarbetslöshet som krav och för vilka det under år 1929 gällde att närmare 30 procent av medlemmarna kunde uppvisa en arbetslöshet som inte översteg två veckor.¹⁹⁴⁾

Kassaförbunden hade för perioden 1923-1930 en starkt signifikant mindre arbetslöshet än de "potentiella kassabildarna" (signifikans = 0,4 procent).¹⁹⁵⁾ Mot bakgrund av kassaförbundens erfarenheter (särskilt då stora arbetslöshetsutgifter i kombination med en svag kompensationsförmåga) syns det därför sannolikt att det dåvarande arbetsmarknadsläget verkat som en generell hämmande kassabildningsfaktor. Detta finner man också uttryckt för i kongresshandlingar och inte sällan förekom hänvisningar

till kassaförbundens erfarenheter.¹⁹⁶⁾ Vid exempelvis väg- och vattenbyggnadsarbetareförbundets kongress 1930, då upprättandet av en kassa diskuterades, redogjorde LO:s närvarande representant (tillika medlem av träindustriarbetareförbundets styrelse) för träarbetarnas erfarenheter och manade samtidigt kongressen till betänksamhet.¹⁹⁷⁾ Att det såväl inom väg- och vattenbyggnadsarbetareförbundet som hos andra "potentiella kassabildare" normalt fanns ett starkt kassaintresse har tidigare omnämnts och de fall då vilande kassa upprättades (i avvaktan på statligt stöd) kan bl a tolkas termer av upplevda svårigheter att starta kassaverksamhet under en period av svår arbetslöshet.

De fyra kassor som upprättades åren 1921-1934 kan sägas ha tillhört "udda" förbund. Det till sin numerär obetydliga skorstensfejeriarbetareförbundet startade sin kassaverksamhet mitt under deflationskrisen, något som indicerar att arbetslösheten inom förbundet var mycket liten. Liten arbetslöshet, bortsett från deflationsåren, upplevde också telegraf- och telefonmannaförbundets medlemmar.¹⁹⁸⁾ Elektrikernas och gruvindustriarbetarnas arbetslöshet var relativt hög.¹⁹⁹⁾ Elektrikerna hade fattat sitt principbeslut redan 1920 men först år 1928 vågade man starta kassaverksamheten och gruvarbetarebeslutet år 1927 kan i mångt och mycket ses som påverkat av industriförbundstanken.

Kassabildandet i Sverige kan förklaras med en hänvisning till inhemska faktorer. Man kan dock ej negligera att kassabildarna hade utländska förebilder för ögonen. Danmark var det land i vilket man kunde hämta sina föredömen. De danska förbunden hade inte sällan inrättat arbetslöshetskassor före sina svenska motsvarigheter och sedan 1907 utbetalades också statliga subventioner till de danska kassorna. Man finner ofta (speciellt efter storstrejksnederlaget) att de svenska kassaförespråkarna hämtade sina argument från påstådda positiva erfarenheter i Danmark. Detta framgår delvis av förbundstidskrifter men kanske främst då kassaförespråkarna vid kongresser inbjöd danska talare, vilka gav positiva skildringar av de danska kassaerfarenheterna.²⁰⁰⁾ Även från föregångsländer som Norge och Tyskland hämtades argument

och vältaliga kassaförespråkare.²⁰¹⁾ Det är omöjligt att klargöra i vad mån sådana aktioner varit avgörande för kassabildandet. I många fall bildades inte någon kassa alls trots de positiva skildringarna. Möjligtvis kan de i något enstaka fall ha påverkat själva tidpunkten för kassatillkomsten. Ett sådant exempel är järn- och metallarbetareförbundets beslut vid 1895 års kongress. Som tidigare berörts fanns ett kassabildningsmotstånd inom förbundet. Inför och under 1895 års kongress hade emellertid kassaföreträdarna mobiliserat det danska förbundets förrättningsman som propagandist för att bryta udden av försäkringsmotståndet, något som han tycks ha lyckats mycket väl med.²⁰²⁾

Trots ett generellt sett starkt kassabildningsintresse nådde inte kassarörelsen någon anmärkningsvärt stor omfattning. Endast något över hälften av LO:s medlemmar tillhörde något arbetslöshetskassaförbund år 1934. Vill vi ytterligare understryka arbetslöshetskassarerelsens relativt svaga omfattning kan kassaförbundens medlemsantal jämföras med det totala antalet arbetare (dvs antalet organiserade plus antalet oorganiserade). En utredning uppskattade år 1931 det totala arbetarantalet till i runda tal 1 170 000.²⁰³⁾ Endast 28 procent av dessa tillhörde fackförbund med arbetslöshetsförsäkring. De svenska erfarenheterna betyder vad som då sedan länge varit ett internationellt etablerat faktum: icke-subventionerade fackliga arbetslöshetskassor ledde till en socialpolitiskt otillfredsställande arbetslöshetsförsäkring. Skulle en tillfredsställande socialpolitisk effekt nås måste stat (eller kommun) engagera sig i arbetslöshetsförsäkringen. Denna problematik skall behandlas i de följande kapitlen.

3. Arbetslöshetsförsäkringsfrågan före deflationskrisen

3.1 Arbetslöshetsförsäkringsfrågan aktualiseras

Den fackliga arbetslöshetsförsäkringen hade på allvar aktualiserats för första gången under lågkonjunkturen i början av 1890-talet. Typografer, tobaksarbetare samt järn- och metallarbetare upprättade arbetslöshetskassor medan bleck- och plåtslagare, gjutare samt sadelmakare och tapetserare begränsade sig till att införa reshjälpskassor. Inom ytterligare några förbund tog de första kassadiskussionerna sin början.

1890-talets lågkonjunktur hade också lett till aktualiserandet av offentlig (då kommunal) arbetslöshetsförsäkring. Kommunal fattigvård var vid den tiden den i princip enda hjälp som det offentliga kunde bistå de arbetslösa med. Med tanke på den stigmatiserande fattigvården och dess illasedda behovsprövning skulle man a priori kunna förvänta sig att de första kraven på offentlig arbetslöshetsförsäkring eller på någon annan från fattigvården fristående kontantunderstödsform skulle komma från arbetarklassen. Stadsfullmäktigehandlingar från denna tid vittnar om krav från arbetarhåll, krav som emellertid praktiskt taget uteslutande avsåg beredandet av kommunala arbeten.¹⁾ Endast i ett fall (Stockholm 1894) framställdes krav på anslag till fackföreningarna så att dessa skulle kunna dela ut arbetslöshetsunderstöd, vilka inte hade karaktären av fattigvårdsunderstöd.²⁾ Något positivt resultat medförde emellertid inte framställningen.

Även utanför fackföreningsrörelsen fick, fast i mycket blygsam skala, arbetslöshetsförsäkringstanken en viss aktualitet. Otvivelsaktigt fungerade här experimentverksamheten i Schweiz som en inspirationskälla. Speciell uppmärksamhet förtjänar en i Stockholm år 1894 tillsatt arbetslöshetsutredning vilken avlämnade sitt betänkande påföljande år.³⁾ Bl a redovisas och diskuteras i betänkandet då existerande försäkringsanordningar utomlands. Eftersom dessa endast varit i verksamhet en kortare tid och man saknade tillförlitlig erfarenhet ansågs det för tidigt att framkomma med egna förslag. Försäkringstanken, sägs det avslutningsvis, för-

tjänar synnerlig uppmärksamhet och Stockholms fattigvårdsnämnd rekommenderas att noga följa frågans vidare utveckling.⁴⁾

Även i Göteborg och Norrköping förekom försäkringsdiskussioner. Hugh Heclo nämner i en nyutkommen bok att kommunal arbetslöshetsförsäkring existerat i dessa städer.⁵⁾ Såvitt vi kunnat finna är detta emellertid en felaktig uppgift. Någon kommunalt anordnad arbetslöshetsförsäkring kom alls inte att införas i Sverige. På privat initiativ inrättades år 1895 en i ett tidigare samband omnämnd arbetslöshetskassa i Norrköping kallad Försäkringsfonden mot oförvållad arbetslöshet.⁶⁾ Några arkivaliska kvarlevor av denna kassa har inte gått att uppbringa, men den var under alla omständigheter inte en kommunal angelägenhet. Såvitt går att bedöma var kassan i verksamhet endast under ett par år.⁷⁾

Diskussionerna om offentlig arbetslöshetsförsäkring dog bort med den hektiska industrialiseringsfasen och det goda sysselsättningsläget under senare delen av 1890-talet. Då, i början på 1900-talet, arbetslösheten började betraktas som ett nationellt problem blev dessutom idén om kommunal arbetslöshetsförsäkring en anakronism.⁸⁾ Arbetslöshet i kombination med svårigheten att införa statlig arbetslöshetsförsäkring aktualiserade emellertid senare tanken på en kommunal försäkring i vissa städer. I t ex Stockholm tillsattes år 1918 en försäkringsutredning (vilken emellertid upphörde med sin verksamhet efter ett halvt års diskussioner)⁹⁾ och i Malmö förelåg år 1926 ett utarbetat förslag till en kommunal arbetslöshetskassa, vilket emellertid ej godtogs av stadsfullmäktige.¹⁰⁾

3.2 De första framstötarna

I likhet med 1890-talets lågkonjunktur gav sekelskiftesrecessionen en förnyad aktualitet åt kassabildandet inom fackförbunden. Ännu en likhet mellan 1890-talets och 1900-talets första år bestod i avsaknaden av initiativ från arbetarhåll avseende offentlig arbetslöshetsförsäkring. Det då parlamentariskt obetydliga socialdemokratiska partiet antog visserligen år 1905 kravet på arbetslöshetsförsäkring i sitt program¹¹⁾ men varken på det kommunala eller nationella planet gjordes några framstötter. Inom borgerligheten förmärks heller inget speciellt arbetslöshetsförsäkrings-

intresse under recessionsåren bortsett från att då pågående diskussioner i Danmark och Norge kunde uppmärksammas.¹²⁾ Först år 1906 gjorde arbetslöshetsförsäkringen på allvar insteg i den politiska debatten i samband med den av Centralförbundet för Socialt Arbete (CSA) hållna kongressen för fattigvård och folkförsäkring i Stockholm på hösten 1906.¹³⁾ På dagordningen återfanns bl a punkten "Fattigvården och arbetslösheten" med järn- och metall-arbetareförbundets förtroendeman Ernst Blomberg som inledningstalare.¹⁴⁾ Enligt Blomberg borde försäkringsprinciper användas inom arbetslöshetshjälpen i stället för den förödmjukande fattigvården. Dessutom hotade arbetslösheten att pressa lönerna och arbetarnas levnadsstandard varför även ur den synpunkten arbetslöshetsförsäkring vore att föredra. Avslutningsvis efterlyste talaren en omedelbar utredning av arbetslöshetsförsäkringsfrågan. Efter att ha diskuterat försäkringsspörsmålet antog också kongressen enhälligt en skrivelse till Konungen med en hemställan om tillsättandet av en utredning. Någon rekommendation för ett visst försäkringssystem förekom ej. I skrivelsen sägs att meningarna synes vara delade om vilket system som skall anses bäst.¹⁵⁾

Att en diskussion på och en hemställan från 1906 års fattigvårdskongress skulle bli den första länken i arbetslöshetsförsäkringens utvecklingskedja är på sitt sätt symptomatiskt för dåtidens socialpolitiska läge i Sverige. Socialförsäkringsidén hade nämligen i mångt och mycket framsprungit som en reaktion mot fattigvården: medelst socialförsäkring skulle hjälpen åt nödlidande ges i en mer värdig form och den kommunala fattigvården, ojämn som den var mellan olika kommuner, skulle avlastas. Vidare var det tidstypiskt att initiativet till kongressen togs av CSA. Denna organisation hade bildats 1903 och dess tillkomst kan ses som en yttring av det Sellberg kallat den "stadsliberala perioden".¹⁶⁾ Denna period, som enligt Sellberg infaller mellan 1884 och 1907, kännetecknades av att positiva socialpolitiska initiativ främst emanerade från stadsliberaler.¹⁷⁾ Grundarna till CSA tillhörde borgarklassen och representerade i stort sett samma idéströmning som riksdagens stadsliberaler: man efterlyste solidaritet med arbetarklassen och ville bekämpa klasskampanden.¹⁸⁾

Det synbara resultatet av kongressens hemställan visade sig i augusti 1907 i form av en inom riksförsäkringsanstalten utarbetad "P M angående arbetslöshetsförsäkring". Denna vår första egentliga arbetslöshetsförsäkringsutredning var till sitt format blygsam (48 sidor) och innehöll huvudsakligen en redogörelse för utländska arbetslöshetsförsäkringsanordningar och erfarenheterna av dessa. De slutsatser som härav dras är att såväl obligatoriska som frivilliga offentliga försäkringar visat sig misslyckade.¹⁹⁾ Gent-systemet däremot anses ha nått gott resultat i sitt hemland. De allvarligaste betänkligheterna mot systemet anses vara att staten (eller kommunen) indirekt kommer att stödja arbetstagarorganisationernas kamp mot arbetsgivarna och att arbetarna drivs in i fackliga organisationer och därmed också i det socialdemokratiska partiet. Att det offentliga stödet blott kommer ett mindretal av arbetarna tillgodo, och att dessa dessutom ej alltid bäst är i behov av hjälp, ses också som en nackdel. Utredningen utmynnar i rekommendationen att erfarenheterna från de nystartade systemen i Danmark och Norge bör avvaktas innan några åtgärder till införande av arbetslöshetsförsäkring vidtas i Sverige.²⁰⁾

År 1908 kom riksdagen att för första gången behandla arbetslöshetsförsäkringsspörsmålet. Detta skedde sedan liberalen och sedermera socialdemokraten Wavrinsky i en motion i andra kammaren hemställt att riksdagen hos Kungl Maj:t skulle anhålla om en utredning rörande arbetslösheten i Sverige och försäkring mot dennas ekonomiska följder.²¹⁾ Wavrinskys framställning var uppenbarligen influerad av fattigvårdskongressens skrivelse, vilken förfogade till motionen. I likhet med de tankegångar som framträdde vid fattigvårdskongressen menar Wavrinsky att den oförvållade arbetslösheten påkallar andra åtgärder än fattigvården vilken sägs sätta en mindervärdighetsprägel på sina hjälpsökande. Därigenom bidrar fattigvården till att sänka självkänslan, levnadsmodet och den framtida arbetsenergin. Arbetslöshetsförsäkring bör därför anordnas. Ett annat argument till förmån för arbetslöshetsförsäkring nämns också. Det borde vara av största betydelse, menar Wavrinsky, att de arbetslösa inte ställs utan inkomst just vid kristider, eftersom de breda lagrens köpförmåga då förminskas samtidigt som näringslivet av andra skäl försvagas. Påpekandet kan ses som en

tidig föregångare till vad som långt senare skulle accepteras av den ekonomiska teorin under benämningen "automatisk stabilisator". I likhet med praktiskt taget alla arbetslöshetsförsäkringsförespråkare vid den tiden förordade Wavrinsky Gentsystemet, varigenom man kunde undgå införandet av en ny och dyrbar administration. Enligt Wavrinsky visade erfarenheterna från Gent att kommunen genom lättad fattigvårdsbörda fått mer än fullgod ersättning för de belopp som den lämnat arbetslöshetskassorna.

Den tidigare nämnda promemorian av år 1907 nämns överhuvudtaget inte i motionen, men det syns som om Wavrinsky snarare negligerade denna utredning än var okunnig om dess existens. Införande av arbetslöshetsförsäkring kräver enligt motionären en bättre kunskap om arbetslöshetens art, förekomst och omfattning. En undersökning härom bör genomföras inom kommerskollegium. Först då resultatet härav föreligger bör arbetslöshetsförsäkringsfrågan utredas. Den (bland annat i promemorian förekommande) invändningen mot Gentsystemet att det offentliga bidraget skulle kunna verka som ett offentligt understöd för fackföreningarnas allmänna verksamhet (t ex vid strejker) hade enligt motionären undvikits i Gent genom att bidragen inte lämnades till fackföreningarna eller arbetslöshetskassorna utan till den försäkrade arbetslöse, som således fick ett offentligt tillskott till kassaunderstödet. Just detta stöd hade också "högst betydligt" påskyndat kassabildandet²²⁾ och därmed försäkringens omfattning.

Det kammarutskott, till vilket motionen remitterades, tillstyrkte motionen.²³⁾ I utskottsutlåtandet heter det bl a att tanken på en av det allmänna stödd arbetslöshetsförsäkring är beaktansvärd eftersom en fortsatt industriell utveckling kommer att utsätta allt större delar av befolkningen för inflytande från de växlande ekonomiska konjunkturerna. Arbetslösheten framstår i allt högre grad som ett socialt problem vilket samhället, enligt utskottet, måste ta befattning med för att "ej själft bli lidande".²⁴⁾ Den tidigare nämnda promemorians avvaktande rekommendation kunde utskottet ej ansluta sig till. Sedan promemorian författades hade nämligen det danska systemet uppvisat "resultat, som synas i hög grad uppmuntrande".²⁵⁾ Med ett statligt understöd skulle, menar

man, arbetslöshetskassor kunna bildas även för yrken med svagare facklig organisationstillhörighet och för redan existerande fackliga kassor skulle det statliga bidraget verka stärkande och främjande. Oeftergivliga krav på ett svenskt Gentsystem var enligt utskottet att kassornas arbetslösa medlemmar skulle anmäla sig hos arbetsförmedlingen och därvid antaga lämpligt arbete, något som också skulle höja arbetsförmedlingsverksamhetens effektivitet. Likaså måste den statliga kontrollen över kassorna upprätthålla "den fullaste opartiskhet" så att inte det statliga bidraget ensidigt kom att gynna någon särskild riktning eller partibildning.²⁶⁾

Andra kammaren avslag utskottets hemställan.²⁷⁾ Kammardebatten, liksom en till utskottsbetänkandet fogad reservation, illustrerar framför allt böndernas motstånd mot Gentsystemet, ett motstånd, som syns helt ekonomiskt betingat. Gentsystemet kan, ceteris paribus, förväntas påverka inkomstfördelning och resursallokering i ett samhälle. Styrkan hos dessa effekter blir givetvis beroende av försäkringssystemets tekniska konstruktion främst vad avser villkoren för erhållande av försäkringsersättningen samt storleken på ersättningen och statsbidraget. Fördelningseffekten för bondeklassen blir i princip negativ eftersom man skattevägen tvingas delta i finansieringen av statsbidraget utan att bli delaktig i försäkringsersättningen. Eftersom fördelningseffekten även innebär att de försäkrade industriarbetarnas relativa inkomstsituation förbättras kommer industriarbete att te sig mer attraktivt. Härigenom kommer arbetskraftens flyttning från jordbruk till tätorter att påskyndas. Denna resursallokeringseffekt var utan tvekan den som bonderepresentanterna lade tonvikten på under riksdagsdebatten och avflyttningen från landsbygden ansågs accentuera en påstådd brist på arbetskraft där. Denna tonvikt på avflyttningen skall också ses i ljuset av många riksdagsbönders ovilja mot, ja rentav fientlighet till, den då pågående industrialiseringen och urbaniseringen. Utskottsreservanten menade t ex att samhället borde satsa på en väl organiserad arbetsförmedling så att en del av de arbetarskaror som flyttat till större städer och industricentra kan "återbördas för landsbygden och jordbruket, som, säga hvad man vill, likväl utgör landets modernäring och den

grundval, hvarpå samhällets sunda utveckling måste byggas".²⁸⁾ Bondemotståndet var ingalunda något speciellt just för arbetslöshetsförsäkringsfrågan. Under den tid vi här studerar var bondeklassen rent allmänt sett en bromsande faktor inom socialpolitiken.²⁹⁾

Wavrinsky återkom med en ny motion till 1909 års riksdag.³⁰⁾ Även nu yrkade kammarutskottet bifall.³¹⁾ Trots motstånd främst från bondehåll biföll kammaren denna gång utskottets hemställan med 129 röster mot 85.³²⁾ Det finns en rad faktorer som kan förklara denna kraftiga omsvängning av röstetalen jämfört med föregående år. Genom framgångar vid 1908 års val kunde de socialdemokratiska mandaten öka från 13 till 34.³³⁾ Smärre liberala mandatförluster kunde härigenom mer än väl uppvägas varigenom vänstermajoriteten i andra kammaren stärktes. En annan orsak var otvivelaktigt den sedan föregående votering stigande arbetslösheten. Slutligen torde också en ökad kunskap om arbetslöshetsförsäkring ha bidragit till en mer positiv inställning. Det syns nämligen förhålla sig så att en negativ inställning till denna försäkringsform ofta gått hand i hand med okunnighet om och missuppfattningar av densamma. För att exemplifiera detta påstående kan vi utgå från bondemotståndet sådant det tidigare framställt. Någon insikt i arbetslöshetsförsäkringsproblematik och någon kunskap om Gentsystemets konstruktion skulle t ex visa att de ur bondesynpunkt negativa fördelnings- och resursallokeringseffekterna av ett svenskt Gentsystem förmodligen skulle bli tämligen små. Detta sammanhänger med att ett Gentsystem (liksom annan arbetslöshetsförsäkring) innehåller en rad restriktioner. Sådana restriktioner innebär normalt bl a begränsningar för statsbidraget, försäkringsersättningen och ersättningstidens längd samt normalt ganska hårda villkor för erhållandet av försäkringsersättningen (att ha varit medlem i kassan och betalt avgift för en viss tidsperiod vanligtvis ett år, att vara oförvällat arbetslös osv).

Andra kammarens beslut delgavs härefter första kammaren, vars utskott avstyrkte utan reservation.³⁴⁾ Avslagsmotiveringen är i mångt och mycket direkt hämtad ur den tidigare nämnda promemorian. Kammaren biföll utskottets hemställan utan debatt.³⁵⁾ Detta kan i

och för sig knappast ses som någon överraskning med tanke på det dåtida valsättet och dess valbarhetsregler. Sålunde ingick varken liberaler eller socialdemokrater i denna kammare.

Vid 1910 års riksdag hemställde Wavrinsky ånyo om en utredning rörande försäkring "mot den oförvållade arbetslöshetens ekonomiska följder".³⁶⁾ Att Wavrinsky i sin slutkläm skriver "oförvållad" ska ses mot bakgrund av den tidigare angivna okunnigheten om försäkringen. Att tidigare motioner avsett oförvållad arbetslöshet framkommer tydligt på ett flertal ställen såväl i motionerna som i utskottsutlåtandena och i kammardebatterna. Trots detta fanns det försäkringsmotståndare som tydligen föreställt sig att försäkringen skulle avse även självförvållad arbetslöshet.³⁷⁾ Den följande riksdagsbehandlingen av motionen följde samma utveckling som föregående år. Andra kammarens utskott tillstyrkte³⁸⁾ och första kammarens avstyrkte³⁹⁾ och i båda fallen biföll kamrarna utskottens hemställan.⁴⁰⁾ I första kammaren förekom ej heller detta år någon debatt. Därmed var den första parlamentariska omgången över och riksdagen skulle först efter mer än ett decennium på nytt befatta sig med arbetslöshetsförsäkringsfrågan.

3.3 Den staafska ministärens initiativ

Motgangarna vid valet 1911 ledde till den lindmanska regeringens avgång. I stället tillträdde en rent liberal regering under Karl Staaff, en regering som med socialdemokraternas stöd kunde stödja sig på en stark majoritet i andra kammaren och, efter upplösningen och nyvalen till den första, även på en vänstermajoritet i de gemensamma voteringarna.⁴¹⁾ Liberalernas positiva inställning till arbetslöshetsförsäkring har tidigare berörts och i sitt valprogram hade man också utfäst sig att verka för införandet av arbetslöshetsförsäkring.⁴²⁾

Regeringen handlade snabbt. Blott någon månad efter dess tillträde tillsattes Otto Järte att som utredningsman utreda arbetslöshetsförsäkringsfrågan. Detta beslut välkomnades varmt av arbetslöshetsförsäkringens förespråkare. Hjalmar Branting skriver t ex i en kommentar i Socialdemokraten att den nye civilministern skaffat sig en "lika nitisk som sakkunnig vägvisare" i "var

partivän" Otto Järte.⁴³⁾ Branting uppmanar samtidigt arbetarnas fackliga organisationer att starta hjälpkassor och utvidga verksamheten för att stats- och kommunalhjälpens där skulle få en naturlig anknytning. Järte hade tidigare dokumenterat sin positiva inställning till såväl arbetslöshetsförsäkring som Gentsystemet. I ett anförande på hösten 1910 hade han exempelvis yttrat att motståndet mot arbetslöshetsförsäkringen i princip var brutet inom såväl vetenskapen som politiken och att Gentsystemet visat sig vara den "lyckligaste och bästa formen för försäkringens realiserande".⁴⁴⁾

Från Järtes utredning, som aldrig offentliggjorts, finns en rad promemorior bevarade. I en promemoria från augusti 1913⁴⁵⁾ konstateras att ett stort framsteg gjorts efter konjunkturförbättringen sedan 1910 i det att man inte som tidigare efter en depressionsperiod låtit arbetslöshetsfrågan vila tills en ny kris skulle göra den aktuell. Erfarenheterna från de sista krisåren och den ökade insikt i arbetslöshetens art och omfattning som den statistiska bearbetningen av materialet från 1909 och 1910 års arbetslöshetsräkningar lämnats sägs ha gett ökad styrka åt strävanden att förebygga arbetslösheten och lindra dess ekonomiska följder för individen. Snart torde man därför kunna emotse positiva varaktiga resultat på detta hittills i Sverige tämligen försummade socialpolitiska område.⁴⁶⁾ Senare i promemorian sägs att ett regeringsförslag i frågan väntas föreläggas riksdagen 1914.⁴⁷⁾ I 1914 års statsverksproposition förebådas också mycket riktigt ett regeringsinitiativ.⁴⁸⁾

Den väntade propositionen kom emellertid aldrig att framläggas. I skuggan av det annalkande världskriget avgick den staaftiska ministären efter den s k borggårdskrisen i februari 1914. Den nyttillträdande hammarskjöldska regeringen, som tillsattes för att lösa försvarsfrågan, hade inte på sitt program att införa arbetslöshetsförsäkring. Innan Järte fullföljt sitt utredningsuppdrag kom dessutom krigsutbrottet med åtföljande rubbningar och arbetslöshet på den svenska arbetsmarknaden. Som en krisåtgärd tillsattes i början av augusti Statens arbetslöshetskommission med uppgift att inkomma med förslag till åtgärder att motverka arbetslösheten och

mildra dess verkningar. Ett av dess första förslag uppenbarade sig i en någon månad senare framlagd regeringsproposition rörande kommunalt kontantstöd till arbetslösa.⁴⁹⁾

Tanken bakom det föreslagna kontantstödet, till vilket kommunerna skulle erhålla statsbidrag, var att de arbetslösa skulle undvika bli hänvisade till fattigvården med därmed förknippade påföljder. Gränsen mot fattigvården drogs genom att kontantstödet begränsades till oförvållat arbetslösa vilka dessutom före krisens utbrott skulle ha försörjt sig på eget arbete. Försäkringsprinciper ansågs ej lämpliga eftersom en arbetslöshetsförsäkring omöjlig kunde improviseras i ett krisläge som det föreliggande. Men, fastslås det i propositionen, de föreslagna åtgärderna är extraordinära och får inte i något avseende bli prejudicerande för en blivande lösning av arbetslöshetsförsäkringen.⁵⁰⁾

3.4 Försäkringsfrågans läge fram till världskrigets utbrott

Tanken på socialförsäkring som ett alternativ till fattigvård började växa sig stark under 1800-talets två sista decennier. Ursprungligen hade tankens förespråkare återfunnits på borgerligt håll. På allvar fördes socialförsäkringens idéer in i den svenska politiska diskussionen genom liberalen Hedins riksdagsmotion 1884, en motion som gällt olycksfallsförsäkring och ålderdomsförsäkring. Hedins motiv var, i likhet med Bismarcks, av socialpacifistisk natur: man ville bryta udden av den revolutionära arbetarrörelsen.⁵¹⁾ Hedins motion blev inledningen till en livlig diskussion, utredningar, förslag och beslut. Fram till första världskriget hade riksdagen således fattat en rad mer eller mindre betydelsefulla beslut inom socialförsäkringsområdet. Enligt 1891 års sjukkasselag skedde en viss reglering av sjukkassornas verksamhet varjämte ett förvaltningsbidrag kunde utgå till dessa kassor. 1901 fattades beslut om ersättningsplikt vid yrkesskador för arbetsgivare inom vissa yrken, en plikt som kunde fullgöras genom försäkring i den då nyinrättade riksförsäkringsanstalten. Genom ett beslut 1910 förbättrades statsbidragen till sjukkassorna. Framför allt märks emellertid införandet av obligatorisk pensionsförsäkring 1913, ett beslut som klart bekräftar försäkringstankens acceptering.⁵²⁾

Några år därefter, 1916, gjordes yrkesskadeförsäkringen obligatorisk.

Arbetslöshetsförsäkringen var den enda socialförsäkringsgren för vilken något positivt beslut inte kom att fattas före det första världskriget. Ett väsentligt skäl härtill torde vara att det upplevda behovet av en statlig arbetslöshetsförsäkring främst framträder under tider med vikande konjunkturer medan behovet av ekonomiskt skydd vid sjukdom, yrkesskada och ålderdom visar sig oberoende av arbetsmarknadsläget. Det är för övrigt ett klart urskiljbart internationellt mönster att arbetslöshetsförsäkringen införts som den sista av socialförsäkringens huvudgrenar.⁵³⁾ I jämförelse med andra länder som England, Tyskland, Frankrike och de nordiska grannländerna kan man emellertid inte tala om någon (märkbar) eftersläpning beträffande aktualiserandet av statlig arbetslöshetsförsäkring i Sverige. Även i dessa länder kom frågan för första gången upp på den politiska dagordningen (eller åtminstone på utredningsplanet) under eller strax efter sekelskiftesrecessionen.⁵⁴⁾

Ett annat skäl till arbetslöshetsförsäkringens eftersläpning jämfört med övriga socialförsäkringsgrenar är otvivelaktigt att arbetslöshetsförsäkringen mer påtagligt än annan socialförsäkring påverkar relationerna mellan arbetsmarknadens parter. Försäkringens eventuella effekter på dessa relationer har vi tidigare beaktat i samband med den fackliga kassaverksamheten. Av våra dåvarande resonemang i termer av förhandlingsstyrka och söktider följer att arbetslöshetsförsäkringen måste betraktas som en utpräglad intressefråga. Detta gäller inte bara frågan om en arbetslöshetsförsäkring skall införas och i så fall vilka ersättningsförmåner som skall utgå. Intresseskiljaktigheterna hänger också intimt samman med bestämmandet av ersättningsvillkoren. Detta gäller bl a begreppet "oförvållad arbetslöshet", vars innebörd är betydligt svårare att nå enighet kring jämfört med analoga begrepp inom andra socialförsäkringar. Speciellt problematiskt är det givetvis att nå enighet om innebörden i begreppet "lämpligt arbete" och att fastställa de löner och andra arbetsvillkor som skall vara knutna till ett sådant arbete. Slutligen är inflytandet över

försäkringsadministrationen en klar intressefråga. I en förordning kan endast vissa ramar ges för innebörden i "lämpligt arbete", varför den praktiska tillämpningen och tolkningen måste överlämnas till försäkringsadministrationen.

Inte endast från arbetsmarknadsmässig utan även från en försäkringsmässig utgångspunkt har arbetslöshetsförsäkringen varit den mest kontroversiella av socialförsäkringens huvudgrenar. Utifrån teoretiska synpunkter, menar Emil Sommarin i en liten skrift från år 1909, har arbetslöshetsförsäkringen betraktats "som ett av den modärna socialpolitikens allra mest svårlösta problem".⁵⁵⁾ Dock är man enligt författaren otvivelaktigt på god väg till frågans lösning. Och enligt Järtes yttrande år 1910 skulle motståndet mot arbetslöshetsförsäkringen i princip vara brutet såväl inom vetenskapen som i den praktiska politiken.⁵⁶⁾ Detta ger oss anledning undersöka hur långt arbetslöshetsförsäkringsfrågan avancerat i Sverige fram till det första världskrigets utbrott. Det syns då lämpligt att behandla frågan utifrån följande två problemområden:

1. Om arbetslöshet som försäkringsbar risk.
2. Val av försäkringssystem.

3.4.1 Om arbetslöshet som försäkringsbar risk

En huvudfråga vid införandet av arbetslöshetsförsäkring är uppenbarligen huruvida arbetslöshet uppfyller kraven på en försäkringsbar risk. För att arbetslöshetsrisken skall vara försäkringsbar krävs bl a att arbetslösheten är oförvållad. Eftersom tanken bakom arbetslöshetsförsäkring är att förvärvsarbetande, som är oförvållat arbetslösa, skall erhålla en försäkring ersättning, krävs också att den arbetslöse verkligen kan räknas som förvärvsarbetande. I annat fall skulle individer kunna uppenbara sig på arbetsmarknaden då arbetslöshet råder eller förväntas bli rådande enbart för att erhålla ersättningen.

I princip möter det inga svårigheter att konstruera ett försäkringssystem så att ovanstående villkor är uppfyllt. Normalt sett testas den arbetslöses bindning till arbetsmarknaden såväl före som efter arbetslöshetens inträde genom att följande villkor

måste vara uppfyllda:

1. Den arbetslöse måste ha arbetat och betalt försäkringsavgifter under en viss bestämd tidsperiod före arbetslöshetens inträde.
2. Den arbetslöse måste söka arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen och därvid anta anvisat "lämpligt arbete".

Arbetsförmedlingen tjänar uppenbarligen också syftet att tillse att arbetslösheten är oförvållad. Den uppfattningen har praktiskt taget alltid varit accepterad att en välfungerande arbetsförmedling är ett nödvändigt komplement till arbetslöshetsförsäkringen. Det kan t ex nämnas att den framsynte Wavrinsky efterlyste en utredning om arbetsförmedlingsfrågan i en riksdagsmotion år 1900.⁵⁷⁾ I motionen pekar Wavrinsky på att en utbyggd arbetsförmedling skulle ge en förutsättning för ett senare införande av arbetslöshetsförsäkring.

I Sverige fanns ingen offentlig arbetsförmedling före år 1902. Detta år inrättades kommunala förmedlingskontor i Helsingborg och Göteborg. Några andra städer följde dessa initiativ. Statens intresse för arbetsförmedlingen visade sig först vid 1906 års riksdag.⁵⁸⁾ Då bifölls en proposition om ett smärre anslag för befrämjandet och organiserandet av den offentliga arbetsförmedlingen. En viss enhetlighet i förmedlingsverksamheten kan därför sägas ha tagit sin början från och med 1907. Härefter kom, med början 1908, landstingen att börja upprätta länsvisa arbetsförmedlingar. Den kvantitativa utvecklingen av den offentliga arbetsförmedlingen i Sverige t o m 1914 framgår av nedanstående tabell över antalet tillsatta platser.⁵⁹⁾

Tabell 9: Tillsatta platser under olika år.

År	1902	1904	1906	1908	1910	1912	1914
Tillsatta platser	687	9217	31148	39762	67010	105032	138162

Sett från kontrollsynpunkt kan avslutningsvis det konstaterandet göras att den försäkringsmässiga basen för arbetslöshetsförsäringen successivt kom att förstärkas. Kontrollfrågan som ett argument mot införandet av arbetslöshetsförsäkring förlorade i stor utsträckning sin bärkraft. I samband med tillsättandet av 1911 års utredning yttrade också dåvarande civilministern att en viktig förutsättning för införandet av arbetslöshetsförsäkring skapats i och med arbetsförmedlingens raska utveckling.⁶⁰⁾

Även om således förutsättningar hade skapats för kontroll av den enskilde försäkringstagarens oförvållade arbetslöshet kan man dock tänka sig möjligheten att arbetslöshet kan skapas genom en grupp individers medvetna agerande. I princip skall uppkomsten av försäkringsbar arbetslöshet vara utanför all kontroll från den försäkrades egen sida. Om individen emellertid genom sitt medlemskap i en facklig organisation blir arbetslös till följd av åstadkomna lönehöjningar eller förlänger sin söktid därför att organisationen inte accepterar erbjudna arbetslöner har vi att göra med ett försäkringsteoretiskt problem. Det blir svårt att se arbetslöshet som en försäkringsbar risk i egentlig bemärkelse. Just denna invändning mot offentlig arbetslöshetsförsäkring har ingalunda varit ovanlig och argumentet förekom under den här behandlade perioden såväl i utländsk som i svensk debatt.⁶¹⁾ Även om försäkringsdebatten inte blev särdeles livlig sedan Järte påbörjat sitt utredningsarbete syns dock det antagandet rimligt att argumentet vid tiden för krigsutbrottet saknade praktisk relevans i stor utsträckning. Ett sådant antagande kan underbyggas på två sätt. För det första gick den långsiktiga utvecklingen dithän att man inom borgerligheten alltmer accepterade existensen av fackföreningsrörelsen och kollektivavtal.⁶²⁾ Härigenom skapades sannolikt bättre förutsättningar för enighet i lönefrågan, dvs om vilka löner som kunde anses "skäliga" eller "vanliga". För det andra var arbetsmarknadsläget så gynnsamt från 1910 att relationen lön/arbetslöshet av detta skäl sannolikt saknade praktisk relevans.

För att arbetslöshet skall utgöra en försäkringsbar risk krävs, förutom att arbetslösheten inte skall kunna simuleras eller medvetet framkallas, också att sannolikheten för förlust är kalkyler-

bar liksom att förlusten inte får drabba ett stort antal individer samtidigt. Skall dessa två försäkringsvillkor anses som uppfyllda krävs i princip att följande förutsättningar är för handen.

1. Det måste föreligga en välutvecklad statistik över arbetslösheten och dess fördelning för att möjliggöra beräkningar av försäkringsavgifter och försäkring ersättningar.
2. Samhället måste bedriva en sådan sysselsättningspolitik att på det stora hela taget en hög sysselsättningsnivå råder. Härigenom förhindras att ett stort antal individer samtidigt drabbas av arbetslöshet och dessutom skapas bättre förutsättningar för förlustkalkyler.

Redan i Wavrinskys första riksdagsmotion hade det förutsatts att en statistisk undersökning av arbetslöshetens art, förekomst och omfattning skulle föregå själva utredningen om arbetslöshetsförsäkring. Någon arbetslöshetsstatistik existerade praktiskt taget inte då men, som tidigare nämnts, kom en första början att tas i och med 1909 och 1910 års arbetslöshetsräkningar och sedan 1911 kom dessutom en löpande fackföreningsstatistik att föras vid sidan av de uppgifter som kunde insamlas via arbetsförmedlingarna. Att den dåtida arbetslöshetsstatistiken hade sina brister är ställt utom allt tvivel men detta hinder mot införandet av arbetslöshetsförsäkring var inte oöverstigligt. Det har nämligen inte varit ovanligt inom försäkringsväsendet överhuvudtaget att man startat sin verksamhet på grundval av mindre än fullgod statistik och att en mer ändamålsenlig statistik helt enkelt producerats av de försäkringsmässiga erfarenheterna.⁶³⁾

Det har ingalunda varit ett ovanligt argument mot arbetslöshetsförsäkring att konjunkturrisken är alldeles för oberäknelig. Sådana invändningar förekom även i Sverige före första världskriget⁶⁴⁾ och de mot försäkringen kallsinniga hade, om de så velat, lätt kunnat finna åskådningsexempel bland fackförbundens kassor eftersom dessa normalt tömdes (eller fick stöttas medelst extraordinära åtgärder) i samband med de två lågkonjunkturerna under 1900-talets första decennium. Beträffande konjunkturrisk och sysselsättningspolitik förmärks emellertid under åren närmast före första världs-

kriget ett förstärkande av arbetslöshetsförsäkringens försäkringsmässiga grundvalar genom båda riksdagskamrarnas principbeslut om önskvärdheten av konjunktuiomfördelande arbeten.⁶⁵⁾ Detta beslut skulle nämligen, om dess intentioner hade kunnat förverkligas, ha medfört försäkringsmässiga fördelar inte blott vad avser beräklandet av konjunkturrisken. Med en någorlunda stabil sysselsättningsnivå skulle nämligen också effektiviteten i arbetsförmedlingens verksamhet höjas. Under tider med allvarligare arbetslöshet försämras givetvis arbetsförmedlingens möjligheter att finna "lämpliga arbeten", varigenom dess effektivitet som arbetslöshetsförsäkringens kontrollorgan sänks.

På ännu ett sätt kan man säga att den försäkringsmässiga basen stärktes nämligen genom relativt positiva erfarenheter av fungerande system utomlands. Den norska försäkringen hade ingen speciellt stor omfattning år 1914 (ca 35 000 kassamedlemmar)⁶⁶⁾ men den befanns sig på klar frammarsch omfattningsmässigt sett och den försäkringsfinansiella situationen var gynnsam. Det land, där gynnsamma erfarenheter speciellt kunde hämtas, var Danmark. Även här fungerade systemet väl finansiellt sett men inte minst dess omfattning (något över 130 000 kassamedlemmar år 1914)⁶⁷⁾ bidrog till att göra det uppmärksammat.

3.4.2 Val av försäkringssystem

Övergår vi så till frågan om val av lämpligt försäkringssystem kan till att börja med erinras om att perioden från sekelskiftet till förstavärldskrigets utbrott internationellt sett kännetecknades av Gentsystemets frammarsch. Visserligen trädde det engelska obligatoriet i kraft 1912 men detta var blott partiellt i det att endast ett fåtal yrkesgrupper kom att omfattas (innefattande omkring 2 1/4 miljon arbetstagare). Beslutet i England hade föregåtts av en utredning, Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress, vilken tillsattes 1905 och avlämnade sin slutrapport 1909 i en "majority report" och en "minority report". Både majoritets- och minoritetsgruppen förordade Gentsystemet liksom för övrigt den övervägande delen av den tidens engelska sakkunskap.⁶⁸⁾ Det engelska beslutet sågs som ett intressant experiment men några erfarenheter av värde för andra länder kunde det engelska systemet givetvis inte lämna

före världskriget.

Förutom administrativa stordriftsfördelar har en obligatorisk socialförsäkring den uppenbara fördelen att kunna omfatta just de individer som det anses önskvärt att skydda mot inkomstförlust. Redan de första socialförsäkringarna i Tyskland på 1880-talet var för övrigt baserade på obligatorielinjen. Erfarenheter från frivillig socialförsäkring visar också att utan ett moment av tvång skulle de riskutsatta tendera försäkra sig i otillräcklig omfattning. För arbetslöshetsförsäkringens vidkommande stod det redan efter erfarenheterna från 1890-talet klart att då beprövade frivilliga system inte kunde nå en socialt önskvärd omfattning. Misslyckandena med obligatoriet i S:t Gallen sådde dock frön av misströstan om att ens ett obligatoriskt system skulle kunna fungera tillfredsställande. Före 1911 års beslut i England kan blott Tyskland sägas ha varit det land där obligatorietanken hölls vid liv, men efter en utredning om ett nationellt obligatoriskt försäkringssystem 1906 kom därvarande statistiska centralbyrån fram till att något effektivt kontrollsystem inte kunde skapas.⁶⁹⁾ Att man inte ens i Tyskland, föregångslandet inom den obligatoriska socialförsäkringen, vågade sig på något obligatorieexperiment verkade i sin tur försvagande på obligatorietanken i andra länder.⁷⁰⁾

Av de frivilliga arbetslöshetsförsäkringssystemen fanns dock ett som omfattade ett moment av obligatorium nämligen Gentsystemet eftersom fackföreningarna normalt gjorde medlemskap i sina arbetslöshetskassor obligatoriskt för sina medlemmar. Ur omfattningssynpunkt kom bl a därför Gentsystemet att framstå som överlägset andra frivilliga system. Överhuvudtaget syns man ingenstans på allvar ha övervägt införandet av något annat frivilligt nationellt system än Gentsystemet.

Ett obligatoriskt arbetslöshetsförsäkringssystem kan i princip fås att omfatta alla förvärvsarbetande med arbetslöshetsrisk. Men en sådan fullständig täckning kan knappast ens i dag ett obligatoriskt system ge, ett förhållande som främst sammanhänger med administrativa svårigheter att till en rimlig kostnad kunna kontrollera avgiftsinbetalningar, ofrivillig arbetslöshet, tillhörighet till arbetsmarknaden, löneförlust vid arbetslöshet osv.⁷¹⁾ Sådana

administrativa förutsättningar existerade emellertid i praktiken inte före första världskriget. Jämfört med ett obligatoriskt försäkringssystem och med andra frivilliga system hade därför Gentsystemet den obestridda fördelen att det offentliga till en rimlig administrationskostnad kunde skapa en någorlunda välfungerande försäkringsorganisation.⁷²⁾

Gentsystemets starka sida, nämligen arbetslöshetskassornas nära anknytning till fackföreningsrörelsen, sågs emellertid redan från första början som en nackdel i det att systemet blott kunde omfatta fackföreningsanslutna. Och i en tid då organisationstillhörigheten var speciellt stark hos yrkesutbildade arbetare menade man att dessa rentav var de som klarade sig bäst utan samhällelig hjälp.⁷³⁾ Även Gentsystemets företrädare var klart medvetna om detta förhållande men syntes, med rätta, mena att statliga subventioner skulle skapa förutsättningar för kassabildande också för mindre välorganiserade arbetargrupper.⁷⁴⁾ För att också oorganiserade skulle ges möjlighet till försäkring föreslogs också för Sveriges vidkommande att kassorna skulle vara öppna i likhet med förhållanden i Danmark och Norge.⁷⁵⁾ För de arbetare som dessa åtgärder till trots kom att sakna försäkringsskydd kunde man tänka sig någon form av obligatorium.⁷⁶⁾ Det kan här också vara på sin plats att erinra om det stigande intresse för bildandet av arbetslöshetskassor under åren närmast omkring krigsutbrottet, ett intresse som inte bara materialiserades i kassabildning utan också i förberedelser för kassabildande.

Från försäkringsteknisk synpunkt upplevdes ännu en fördel med Gentsystemet i det att försäkringsavgifterna kunde baseras på ekvivalensprincipen enligt vilken den försäkrades avgift svarade mot just hans risk.⁷⁷⁾ Solidaritetsprincipen å andra sidan innebär att de försäkrade, oberoende av individuella riskskillnader, betalar en och samma avgift. Enligt denna princip skall således de försäkrade solidariskt dela ansvaret.⁷⁸⁾

Problem kan uppstå vid ett alltför renodlat användande av solidaritetsprincipen eftersom vissa försäkringstagare helt enkelt beskattas medan andra får mer i ersättning än vad som svara mot deras avgiftsinbetalningar. Erfarenheterna från de i offentlig regi

bedrivna frivilliga systemen på 1890-talet hade också visat att systemen tenderade dra till sig s k dåliga risker. Följaktligen blev också av detta skäl systemens omfattning ringa och deras finansiella grundvalar undergrävda. Solidaritetsprincipen kan därför med fördel blott användas i obligatoriska försäkringar. Men också för dessa kan det vara problematiskt att hos de försäkrade uppväcka en känsla av solidaritet, något som redan obligatoriet i S:t Gallen hade dokumenterat.⁷⁹⁾

Med Gentsystemet är det däremot ingen större svårighet att tillämpa både solidaritetsprincipen och ekvivalensprincipen. I en arbetslöshetskassa baserad på yrkes- eller branschgemenskap bör solidariteten de försäkrade emellan förväntas bli större och dessutom kan arbetslöshetsrisken i stort sett antas vara densamma för kassamedlemmarna. Här uppstår alltså inga större problem att tillämpa solidaritetsprincipen inom en kassa. Eftersom den genomsnittliga arbetslöshetsrisken varierar mellan olika kassor kan därför varje kassas avgifter bli riskberoende.

Från teoretisk och praktisk synpunkt befanns således Gentsystemet besitta innebyggda förutsättningar som förklarar att just detta system kom att vinna gillande hos många av dem som före första världskriget önskade utsträcka socialförsäkringssystemet till arbetslöshetens område. Det fanns dock vissa svagheter hos Gentsystemet. En sådan svaghet är att systemet knappast kan finansieras medelst arbetsgivaravgifter främst av det skälet att en dylik anordning skulle ge företagen ett incitament att anställa oförsäkrad arbetskraft. Liksom solidaritetsprincipen förutsätter således arbetsgivarfinansiering en obligatorisk anslutningsform. Av olika skäl kan emellertid arbetsgivarfinansiering ses som en fördel inom arbetslöshetsförsäkringen. Ett argument har varit att arbetsgivarna åtminstone delvis har förorsakat arbetslösheten eller att de åtminstone kan reducera arbetslösheten genom en mer planmässig produktion därest de tvingas finansiera underhållet av de arbetslösa. Detta argument har varit speciellt betydelsefullt i USA men knappast i Europa, åtminstone inte före första världskriget.⁸⁰⁾ Ett nära besläktat argument som däremot framfördes i Sverige gick ut på att varje sektor skulle bära sina arbetslöshetskostnader.⁸¹⁾

Eftersom arbetslöshetsförsäkringen främst tänktes skydda industriarbetarna följer härav att industrin och alltså inte skattebetalarna i gemen (genom statsbidragen till arbetslöshetskassorna) borde åläggas betalningsskyldighet. Det ligger i argumentets natur att det speciellt appellerade till bondeklassen. I argumentets förlängning framskymtar också att det tidigare i riksdagen beskrivna lantmannamotståndet snarare skulle gälla Gentsystemet än arbetslöshetsförsäkring som sådan. En obligatorisk försäkring med arbetsgivarfinansiering och med arbetsgivaravgifterna fullständigt eller i det närmaste fullständigt övervältrade på lönerna skulle gissningsvis lantmännen inte ha några allvarligare invändningar emot.

Den förmodligen främsta invändningen mot Gentsystemet på borgerligt håll var att man genom statsbidrag till arbetslöshetskassorna skulle stödja en facklig kamporganisation (och därmed indirekt det socialdemokratiska partiet). I Sverige förekom denna invändning redan i 1907 års promemoria och i alla utskottsreservationer har det framförts.⁸²⁾ Det är givet att argumentet speciellt tilltalade arbetsgivar- och bondeintressen.⁸³⁾ Konstruktionsmässigt skulle emellertid en upplevd negativ effekt härav kunna minimeras. En möjlighet ligger i öppna kassor, något som tidigare omnämnts. En annan åtgärd skulle kunna bestå i att den statliga bidragssumman maximerades (som i Danmark).⁸⁴⁾ Wavrinsky själv menade att statsbidraget skulle kunna utgå i relation till utbetald försäkringsersättning, varigenom statsbidraget inte skulle lämnas till arbetslöshetskassorna som sådana utan till de försäkrade.⁸⁵⁾ Dessutom tänktes givetvis myndigheterna utöva en sådan tillsyn och kontroll över kassorna, att dessa ej kunde användas i kampen mot arbetsgivarna.⁸⁶⁾ Mer parentetiskt kan också nämnas att det i det borgerliga lägret fanns röster som i stödjandet just av en fackliga kamporganisation såg en fördel därigenom att dessa skulle pacificeras och "känna sig mera solidariska med samhället".⁸⁷⁾ Detta var dock knappast ett "starkt" argument. Den sociala fredsidén motiverade arbetslöshetsförsäkring i allmänhet och de upplevda fördelarna med just Gentsystemet var de som tidigare nämnts.

På det försäkringsmässiga planet skedde alltså en gynnsam utveckling för arbetslöshetsförsäkringsfrågans vidkommande. På det

parlamentariska planet skedde också en positiv utveckling. 1907 års rösträttsreform hade grundlagsfästs 1909 och de nya rösträttsbestämmelserna tillämpades för första gången vid 1911 års val. I andra kammaren förstärktes därmed vänstermajoriteten och i första kammaren skedde liberala och socialdemokratiska inbrytningar. Den parlamentariska basen för arbetslöshetsförsäkringen och Gentsystemet stärktes på två sätt: å ena sidan genom att en majoritet av riksdagens ledamöter, socialdemokrater och liberaler, var positiva och å andra sidan genom att man på högerhåll delvis blev beroende av "populära" reformer. Till socialförsäkringar kom högern att bli mer positiv något som manifesteras i den lindmanska regeringens sjukkasseproposition 1910 och i högerns accepterande av pensionsförsäkringen 1913. Det tycks därför inte vara en orimlig tanke att Gentsystemet skulle ha införts i Sverige omkring år 1915 om borggårdskrisen och krigsutbrottet ej inträffat. Man kan också misstänka att en eventuell lösning fått en klar kompromissprägel speciellt med tanke på det liberala partiets heterogena karaktär och i detta parti förekommande arbetsgivar- och bondeintressen. Att dessa intressen skulle förordad ett restriktivt system är ingen djärv tanke. Bondeintresset i det liberala partiet framgår tydligt i greve Hamiltons yttrande vid 1909 års riksdag. Arbetslösheten enligt hans förmenande var att söka i försummelsen av "vår modernäring" men för den skulle borde man inte motsätta sig berättigade krav från de arbetandes sida.⁸⁸⁾ Implicit häri ligger således att ett Gentsystem kunde accepteras men att statsbidragets storlek, ersättningsvillkor och försäkringsersättning borde få en sådan restriktiv konstruktion att inte jordbrukarnas ekonomiska situation (alltför) negativt påverkades. För den liberala regeringen gällde det således att finna en kompromiss inom partiet men dessutom en kompromiss som också socialdemokraterna kunde acceptera. I pensionsförsäkringsfrågan hade flera socialdemokrater röstat mot ett som de ansåg alltför restriktivt regeringsförslag.⁸⁹⁾ Och ett restriktivt Gentsystem behövde nödvändigtvis inte uppfattas som något fördelaktigt för socialdemokraterna eller fackförbunden eftersom förbunden delvis skulle komma att förlora kontrollen över sina kassor och sin platsförmedlingsverksamhet. Dessutom skulle de tvingas öppna sina arbetslöshetskassor för t ex strejkbrytare.⁹⁰⁾

3.5 Järtes fortsatta utredning

Trots den liberala regeringens avgång fortsatte Järte sitt utredningsuppdrag, vilket avslutades först i slutet av år 1915. Av olika skäl kan det ha sitt intresse att närmare granska denna utredning. Dels har utredningen aldrig tidigare offentliggjorts och dels skedde innan utredningsuppdraget fullgjorts Järtes bekanta brytning med socialdemokraterna varefter "vår partivän" kom att bli en av de främsta förespråkarna för en kommande stram arbetslöshetspolitik i vilken det knappast skulle finnas plats för arbetslöshetsförsäkring. På så vis kan utredningen sägas peka framåt.

I tidigare promemorior hade, som vi sett, Järte lovordat de nya sysselsättningspolitiska idéer som växte fram före världskriget. Under hösten 1914 polemiserar han i en tidskriftsartikel mot den socialpolitiska visdom som alltid sägs komma upp vid arbetslöshetsfrågans behandling, nämligen att det finns gott om arbete på landsbygden och särskilt i skogarna. Men, menar Järte, människorna är inga döda kollin som utan vidare kan skickas till den marknad där deras arbetskraft behövs. "De äro dock levande väsen, som med starka, ofta oslitliga band äro fästa vid hemorten".⁹¹⁾ Med tanke på stadssamhällellenas långsamma tillväxt vore det ej heller klok politik att flytta de arbetslösa till landsbygden eftersom de kanske blir förlorade för stadsnäringarna när krisen är över. Dessutom är jordbruket självt utsatt för säsongsflyktuationer. Genom igångsättandet av arbeten och genom kontantunderstöd måste kommunerna därför bemästra arbetslösheten.

Ett par promemorior från sommaren och hösten 1915 avslutar utredningsuppdraget. Då hade utredningsmannen redan i januari samma år ⁹²⁾ åberopat civilministerns yttrande att de extraordinära åtgärderna icke i något avseende fick prejudicera en blivande lösning av arbetslöshetsförsäkringsspörsmålet. Men, skriver Järte, å andra sidan lär så värdefulla erfarenheter vara att hämta från de extraordinära åtgärdernas tillämpande att dessa "ovillkorligen måste bliva beaktade vid arbetslöshetsförsäkringens framtida förverkligande i vårt land".⁹³⁾ Järte nämner här speciellt den offentliga arbetsförmedlingens betydelsefulla roll som registrerings-, kontroll- och arbetsanvisningsorgan, kunskaper om under-

stödsbeloppens lämplighet, de arbetslösas fördelning efter olika yrken, åldrar och försörjningsplikt samt de arbetslösas villighet och förmåga att antaga och utföra erbjudet arbete.

I de avslutande promemoriorna dras också slutsatserna av gjorda erfarenheter. Järte ägnar stort utrymme åt att analysera arbetslöshetens karaktär, varvid arbetslösheten ses från såväl kvantitets- som kvalitetssynpunkt. Som ett kvantitativt fenomen bör man ej se arbetslösheten isolerat eftersom man då lätt förleds "till den ensidiga syn på problemet och till de halvsanna program för dess lösning, som behärska det allmänna föreställningssättet".⁹⁴⁾ Ser man arbetsmarknaden i dess helhet visar det sig enligt Järte att den mest pregnanta företeelsen "icke är arbetslösheten utan brist på arbetskraft inom jordbruket samt att de mest tydliga tendenserna för framtiden icke är arbetslöshetens hotande tillväxt - den har säkerligen mildrats under det sista halvsekle - utan landsbygdens växande avfolkning genom emigrationen till Amerika och invandringen till industrin och städerna".⁹⁵⁾ Om industrins speciella arbetsmarknad vilken "för gängse populära uppfattningar" endast beaktas i samband med arbetslöshetsfrågan konstaterar Järte att det alltid finns ont om yrkesutbildad arbetskraft medan det nästan ständigt råder överskott på grovarbetare och tillfällighetsarbetare.

Sett från kvalitetssynpunkt sägs bearbetning av insamlad statistik och erfarenheter från krigets understödsverksamhet ha gett sådan kunskap att "den arbetslöse kan sägas utgöra en särskild sociologisk typ dvs de arbetslösa äro icke ett tillfälligt brottstycke ur arbetareklassen, där goda och dåliga element äro slumpvis inblandade om varandra, utan den stora massan av de arbetslösa består alltid av relativt mindervärdiga arbetare".⁹⁶⁾ Arbetsmarknadspolitiken bör därför inrikta sig på en förstärkning av arbetsförmedling och yrkesrådgivning samt på en planmässig yrkesutbildning för att kunna bemästra detta problem.

Inom säsongsyrkena ställer sig saken dock annorlunda. Eftersom säsongsarbetarna i vanliga fall betalas högre löner än andra likvärdiga arbetarkategorier kan de lägga undan besparingar till

sitt uppehålle under de tider då arbetslöshet kan befaras. Säsongsarbetslöshetsspörsmålet reduceras därför, åtminstone teoretiskt, till en löne-sparfråga.⁹⁷⁾

Järte förordar att arbetslöshetsförsäkringsfrågan skjuts på framtiden. Inte blott ovannämnda synpunkter utan också erfarenheterna från Tyskland underbygger denna rekommendation. Tysklandsaktivisten Järte hade under sommaren 1915 gjort en studieresa till Tyskland och där observerat att man "ansett sig ha gjort de intressantaste iakttagelser i arbetslöshetsfrågan" i samband med den där bedrivna understödsverksamheten. Iakttagelserna, som hänför sig till arbetslöshetens kvalitativa sida, sägs vara av den art att man i Tyskland efter krigets slut "synes stå mera tveksam inför arbetslöshetsförsäkringen än vad som före dess utbrott var fallet".⁹⁸⁾

Järte diskuterar också vilket som är lämpligast, obligatorisk eller frivillig arbetslöshetsförsäkring. Han visar ett klart motstånd mot obligatorielinjen och pekar på praktiska svårigheter i form av arbetsgivarmotstånd och statsfinanser. Framför allt läggs dock tonvikten på en socioekonomisk invändning. I Sverige, skriver Järte, är jordbruket fortfarande modernäringen, storindustrin är förlagd till landsbygden och säsongsföreteelserna mycket skarpt utpräglade. I dessa avseenden är förhållandena i Sverige rakt motsatta de engelska förhållandena. Om ett obligatoriskt system skulle införas i Sverige kommer industrin och städerna att utrustas med ett sådant lockmedel för jordbrukets arbetare, genom att osäkerheten för livsuppehållet bortfaller, att "därmed dammluckorna öppnas för modernäringens avfolkande".⁹⁹⁾ En sådan politik sägs vara fullt naturlig i England som "oåterkalleligt givit sig industrialismen och urbaniseringen i våld, och vars lantbefolkning för länge sedan lämnat sin fädernetorva och proletariserats i städerna".¹⁰⁰⁾

I en senare promemoria diskuteras ett lämpligt frivilligt system och det heter här inledningsvist att Gentsystemet av "politiska och principiella skäl ej kan komma i åtanke".¹⁰¹⁾ Järte söker därför lösningar efter andra linjer och diskuterar ingående eventuella anknytningar till sjukkasveväsendet eller till konsumtions-

föreningar. Båda dessa alternativ förkastas givetvis liksom ett av den offentliga arbetsförmedlingen administrerat frivilligt system. Det enda från teknisk synpunkt praktiska alternativet blir därför ett accepterande av Gentsystemet, vilket emellertid sägs ha den uppenbara nackdelen att kamporganisationer stöds. I själva verket, menar Järte, innebär Gentsystemet "den resignation inför verklighetens liv som socialpolitiken måste underkasta sig för att nå ett praktiskt resultat".¹⁰²⁾

Än en gång hade en utredning rekommenderat en avvaktande hållning, en rekommendation som följdes av den hammarskjöldska regeringen. Arbetslöshetsförsäkringsfrågan överfördes den 31 december 1915 till den s k socialförsäkringskommittén, som i första hand hade att utreda frågan om obligatorisk sjukförsäkring. Detta blev en garanti för att arbetslöshetsförsäkringen inte skulle komma upp på den politiska dagordningen de närmaste åren.

Järtes utredning är inte imponerande speciellt med tanke på att den tagit fyra år i anspråk. Med tanke på Järtes allmänt erkända intellektuella kapacitet och hans tidigare dokumenterade entusiasm för arbetslöshetsförsäkring är hans analyser och slutsatser överraskande svaga. Denna svaghet torde närmast bekräfta att utredningsmannen "glidit åt höger" och att en brytning med socialdemokraterna förr eller senare skulle ha kommit till stånd alldeles oberoende av Tysklandsaktivismen. Man kan inte frigöra sig från misstanken att en utredningsman med Järtes ursprungliga politiska värderingar skulle nått fram till mer positiva slutsatser.

Att bristen på arbetskraft inom jordbruket var akut under kriget kan närmast ses som en självklarhet liksom att krigskonjunkturens inverkan på sysselsättningsläget rent allmänt sett var gynnsam efter den ursprungliga rubbningen. Järtes närmast nostalgiska inställning till det svenska jordbruket påminner om lantmannarepresentanternas allmänna inställning till industrialisering och urbanisering under tidigare riksdagsdebatter. En obligatorisk eller frivillig arbetslöshetsförsäkring behöver emellertid alls inte implicera en skärpning av arbetskraftsbristen inom jordbruket. Effekten beror, som tidigare nämnts, på försäkringssystemets

konkreta konstruktion. En stram konstruktion inklusive en vid definition av begreppet "lämpligt arbete" kan inte förväntas öppna några dammluckor för jordbrukets vidkommande. Härtill kommer att arbetsförmedlingens effektivitet höjs då det råder ett gynnsamt sysselsättningsläge och att försäkrade arbetslösa normalt görs skyldiga att vända sig till den offentliga arbetsförmedlingen (i stället för fackförbundens egna platsbyråer eller avdelningsstyrelser) varigenom man har att räkna med en effekt som är rakt motsatt den Järte föreställde sig.

Att arbetslöshet speciellt visat sig drabba okvalificerad arbetskraft kan inte ses som ett argument mot arbetslöshetsförsäkring. För att komma till rätta med denna arbetslöshet krävs enligt Järte arbetsförmedling, yrkesrådgivning och yrkesutbildning. Detta är otvivelaktigt en framsynt rekommendation. Nämda åtgärder är emellertid inte substitut för utan komplement till arbetslöshetsförsäkring. Är sysselsättningen alltför instabil kan förutsättningar för försäkringsbarhet saknas (avgifterna ter sig alltför höga eller avgiftsvillkoren kan ej uppfyllas). Men denna arbetslöshet är i princip inte föremål för arbetslöshetsförsäkringens intresse eftersom huvudsaken är att eliminera den. De av Järte nämnda erfarenheterna skulle mycket väl kunna tolkas så att förutsättningarna för införandet av arbetslöshetsförsäkring förbättrats! Genom att de icke-försäkringsbara kan elimineras förenklas i ett obligatoriskt system tillämpandet av solidaritetsprincipen och för såväl ett obligatoriskt system som Gentsystemet kommer de finansiella åtagandena (för arbetsgivarna eller statsbudgeten) att bli relativt små något som torde skapa bättre betingelser för ett positivt politiskt beslut.

Att säsongsarbetslöshetsspörsmålet teoretiskt sett reduceras till en löne-sparfråga som Järte menar kan knappast tillskrivas generell riktighet. Om den enskilde individen med visshet kan förutse att han kommer att bli arbetslös under en årligen återkommande period finns givetvis ingen grund för försäkring. Annorlunda förhåller det sig om man för en bransch eller ett yrke kan förmärka regelbundna säsongsmässiga sysselsättningsvariationer. Trots att arbetslösheten kan svänga säsongsvist inom en viss bransch eller

ett visst yrke kan den drabba företag och anställda på olika sätt. Eftersom man då inte med visshet kan förutsäga arbetslöshet för den enskilde måste försäkringsprincipen kunna appliceras också på säsongarbetslöshet. Problemet är således att skilja mellan den årliga arbetslöshet som man vet skall inträda för den enskilde och den som är oviss. Problemet är därför till sin karaktär mera tekniskt än principiellt när man söker särskilja den frivilliga och ofrivilliga säsongarbetslösheten. Härvid kan olika lösningar tänkas som t ex att ersättningsrätten inskränkes under vissa tider under året eller att karenstiden görs längre för säsongarbetare än för andra arbetarkategorier. Det kan också nämnas att ett par svenska fackförbund (bleck- och plåtslagare och målare) upprättade egna arbetslöshetskassor trots påtaglig säsongarbetslöshet. I ingen av dessa kassor hade man sett sig nödsakad att inskränka ersättningsrätten under vinterhalvåret.

Järtes promemorior från år 1915 syns mycket influerade av erfarenheterna från krigstidens understödsverksamhet i Sverige och Tyskland. Att de intressanta iakttagelserna från dessa länder under ett år får en sådan tyngd kan synas märkligt. Av det engelska partiella obligatoriet hade man åtminstone fyra års erfarenhet, och detta system hade alltför sin start fungerat mycket tillfredsställande.¹⁰³⁾ Järtes erfarenheter av ett års understödsverksamhet i Sverige syns dessutom något begränsade. Andra initierade bedömare kunde nämligen konstatera att det dåvarande understödssystemet med dess omständliga behovsprövning givit styrka åt förvisningen att arbetslöshetsförsäkring borde införas.¹⁰⁴⁾

Det är inget orimligt antagande att en annan utredningaman än krigsårens Otto Järte med starka skäl skulle ha kunnat förorda införandet av arbetslöshetsförsäkring. Fördelarna med ett införande omkring år 1915 hade nämligen varit många. Eftersom arbetsmarknadsläget efter den ursprungliga rubbnngen var gynnsamt, skulle systemet kunna startats i relativt blygsam skala, varefter utvidgningar och förbättringar kunnat ske allt efter som erfarenheter samlats. Dessutom hade den fördelen nåtts att försäkringssystemet getts möjlighet till konsolidering och fondupbyggnad så att systemet stått redo att möta ett försämrat arbetsmarknadsläge,

en situation under vilken önskemål om arbetslöshetsförsäkring blir speciellt accentuerade. Men en sådan situation kan arbetslöshetsförsäkringen, om den tidigare ej införts, inte bemästra bl a eftersom de arbetslösa ej hunnit kvalificera sig för försäkringsersättningen.

De försäkringsmässiga betingelserna var alltså gynnsamma omkring år 1915 och förmodligen var också de politiska betingelserna goda.¹⁰⁵⁾ Även om regeringen Hammarskjöld kan rubriceras som konservativ så saknade den inte reformintresse något som dokumenteras genom dess yrkesskadeförsäkringsproposition 1916. Vidare rådde "borgfred" under de första krigsåren, ett tillstånd som måste anses gynnsamt just för Gentsystemet. Då civilministern i detta läge hänsköt arbetslöshetsförsäkringsfrågan till ytterligare utredning var han säkerligen, åtminstone av utredningsdirektiven att döma, starkt influerad av Järte.¹⁰⁶⁾

Arbetslöshetsförsäkringsfrågan är på sitt sätt paradoxal. Under tider med svårare arbetslöshet skärps kraven på och önskemålen om en arbetslöshetsförsäkring. Men det är just vid en svårare arbetslöshet som försäkringsbetingelserna är som sämst. Under motsatta förhållanden, t ex i det läge som rådde omkring år 1915, var försäkringsbetingelserna goda, men då var inte kraven och önskemålen speciellt accentuerade. Någon häftigare opposition mot att försäkringsfrågan ytterligare skulle utredas väcktes därför ej heller.¹⁰⁷⁾

3.6 Något om utvecklingen inom kassarörelsen

Fram till tiden för det första världskrigets utbrott hade det skett en påtaglig förstärkning av arbetslöshetsförsäkringens försäkringsmässiga och parlamentariska grundvalar. Av den tidigare framställningen har också framgått att Gentvarianten då var det enda praktiskt möjliga alternativet. Eftersom Gentsystemet innebär att stat eller kommun subventionerar fackliga arbetslöshetskassor skall vi i detta avsnitt undersöka den utveckling som ägde rum inom kassarörelsen. Framför allt två aspekter på kassarörelsen förtjänar här uppmärksamhet. Den första sammanhänger med det ofta

framförda påståendet att kassorna besatt möjligheter och erfarenheter att förhindra missbruk, något som från kontrollsynpunkt upplevdes som något positivt. Vi skall därför, såvitt detta nu kan utläsas ur kassastadgar, undersöka hur långt man nått i detta avseende. Den andra aspekten hör samman med påståendet att det var "de minst behövande" som skulle omfattas av Gentsystemet.

3.6.1 Kassaerfarenheter

En arbetslöshetskassas överskott under en viss period (exempelvis ett år) utgörs av skillnaden mellan intäkter och kostnader. I symbolform kan överskottet (= $\ddot{o}$) tecknas som

$$\ddot{o} = p_i m_i + R - \sum p_i a_i - u_i n_i - F$$

Index i hänför sig till den i:te kassamedlemmen och symbolerna har följande innebörd:

p_i = avgift per dag (eller vecka)

m_i = medlemsdagar (eller vecka)

a_i = arbetslöshetsdagar

u_i = dagersättning

n_i = antal ersatta dagar

R = ränteinkomster

F = förvaltningskostnader

Kassans intäkter (brutto) utgörs av veckoavgiften multiplicerad med antalet medlemsveckor samt ränteinkomster. Ränteinkomsten i sin tur är beroende av räntefot och tidigare ackumulerade överskott. Denna ränteinkomst kommer vi i fortsättningen att bortse från. Summan av $p_i m_i$ kan för analytiska syften ses som summan av två komponenter nämligen inbetalningarna från medlemmar med och från medlemmar utan ersättningsrätt under året i fråga. Kostnadsidan består av intäktsförluster till följd av arbetslöshet (vi bortser här från andra skäl för s k fristämpling), utbetald försäkringsersättning samt förvaltningskostnader (vilka vi negligerar i det fortsatta resonemanget).

De av kassan kontrollerbara storheterna i det ovan angivna uttrycket är främst p_i och u_i . Ersättningstiden n_i är uppenbarligen en funktion av a_i men inom vissa gränser kan också n_i påverkas. Detta kan exempelvis ske genom maximering av ersättningstiden, genom karensbestämmelser och genom bestämmelser att arbetslösheten måste ha varat en viss bestämd tid för att ersättning överhuvudtaget skall utgå (minimiarbetslöshet). Vidare är i normalfallet andra villkor förbundna med erhållandet av försäkringsersättningen. Hit hör regler att en ersättningsberättigad arbetslös skall ha varit medlem i kassan under viss tid och att han inbetalt ett visst stipulerat antal avgifter. Dessutom kan kassan införa speciella regler vid fall av upprepade arbetslöshet (exempelvis att den som under en följd av år till fullo utnyttjat sin ersättningsrätt blir avstängd under en längre tidsperiod).

Vi tänker oss nu att kassan fastställt värden på sina handlingsparametrar så att ett visst planerat överskott skall erhållas. De icke kontrollerbara storheter som vid denna parameterfixering varit relevanta är förväntat medlemstal och förväntad arbetslöshet. Skulle nu verkligheten kännetecknas av en större medlemsökning eller en mindre arbetslöshet blir uppenbarligen det finansiella överskottet större än planerat. I motsatt fall försämras det finansiella läget eftersom kassan får ett färre antal medlemmar som enbart bidrar med intäkter och eftersom en ökad arbetslöshet leder till såväl större intäktsförluster som ökade ersättningar. Vi skall nu undersöka vilka förändringar av handlingsparametrarna som kan bli följden av dessa förändringar.

Låt oss börja med antagandet att en period med ett mycket gynnsamt arbetsmarknadsläge inträffat. Under den här studerade tiden var en sådan period vanligtvis förbunden med en stark medlemsökning. Följden blir ett gynnsamt finansiellt utfall. Med denna erfarenhet som grund är följande parameterändringar tänkbara: försäkringsavgiften kan sänkas, dag ersättning och maximal ersättningstid kan höjas, eventuella krav på minimiarbetslöshet eller karenstid kan elimineras eller reduceras. I detta läge kan också ersättningsvillkoren i övrigt tänkas förbli eller göras mer "generösa".

Antag i stället att en period med svår arbetslöshet inträffar. Förutom negativa effekter av arbetslösheten som sådan uppträdde vanligtvis medlemsminskningar i samband med lågkonjunkturer. Den kassafinansiella situationen kräver nu (om inte uppsamlad fond räcker till) någon av följande parameterförändringar: avgiften höjs, dagersättningen sänks, ersättningsperioden begränsas, krav på minimiarbetslöshet eller karenstid införs eller skärps. I syfte att förbättra den kassafinansiella situationen kan också ersättningsvillkoren i övrigt skärpas. Sådana skärpningar kan också sammanhånga med önskemålet att förhindra missbruk av kassamedel eftersom en större arbetslöshet gör det svårare att kontrollera de arbetslösas arbetsvilja. Kassafinansiella skäl kan nu också motivera en premiering av medlemmar med lägre arbetslöshetsrisk. En sådan premiering kan konkret ta sig uttryck i lägre avgifter, högre dagersättningar eller längre maximala ersättnings-tider för lågriskmedlemmar. En sådan differentiering ter sig heller inte onaturlig utifrån rättviseaspekten. En likartad behandling av medlemmarna kan nämligen medföra att lågriskgruppen upplever sig betala en alltför hög avgift i relation till sin risk, varför försäkringen för sådana medlemmar ter sig orimligt dyr och följaktligen mindre attraktiv.

I ovanstående fall utgick vi från den kassafinansiella situationen. Konstruktionen och konstruktionsutvecklingen kan också förväntas återspegla det rent fackliga intresset. Närmare bestämt eftersträvas en sådan konstruktion att den existerande medlemsnumrären stabiliseras så att inte medlemmarna alltför lättvindigt kan lämna förbundet. Under tider med svårare arbetslöshet och därmed sammanhängande längre arbetslöshetstider kan därför det fackliga intresset komma i konflikt med det kassafinansiella. Förbundet eftersträvar nämligen i det läget längre ersättnings-tider för att på så sätt kvarhålla de arbetslösa inom förbundet och för att hålla de arbetslösas lönekrav uppe. Speciellt efter perioder av medlemsminskning, men också i övrigt, ligger det i förbundets intresse att knyta medlemmarna fastare till förbundet. Detta kan ske genom det slags premiering som ovan beskrevs, varvid långvarigt medlemskap premieras. Principen gå alltså ut på att medlemskapet skall bli allt värdefullare som åren går.

Det gynnsamma sysselsättningsläget under senare delen av 1890-talet gav en flygande start åt kassarörelsen. Bekymmer hade man endast hos livsmedelsarbetarna (bageriarbetarna). Detta innebär inte att bagarnas sysselsättningssituation var särskilt dålig utan snarare att alltför många medlemmar ställde sig kallsinniga gentemot kassan, varför avgiftsinbetalningarna inte flöt in som planerat. Det saknades "ordning och bestämdhet" enligt förbundets förtroendeman.¹⁰⁸⁾ För övriga då existerande tre förbund (typografer, tobaksarbetare samt järn- och metallarbetare) tedde sig läget som gynnsamt. Dagersättningar höjdes, ersättningstider förlängdes och man var uppenbarligen helt oförberedd på den recession som skulle följa. Den optimism, som de vidtagna åtgärderna återspeglar, förbyttes snart i sin motsats. Lågkonjunkturen ledde till en drastisk försämring i det kassafinansiella läget. Bagarnas kassa tömdes helt (och måste stöttas medelst extraordinära åtgärder). Typografernas kassabehållning som vid slutet av år 1900 uppgick till 28.545 kronor hade tre år senare nedgått till 15.338 kronor.¹⁰⁹⁾ Järn- och metallarbetarnas fond reducerades mellan åren 1900 och 1902 med närmare 80 procent.¹¹⁰⁾ Det är också signifikant för recessionsåren att missbruksförhållanden uppmärksammades som aldrig förr.¹¹¹⁾ "En hel del mindre samvetsgranna medlemmar söka på alla sätt rent af plundra kassan och lyckas däri ofta till följd af den slappa kontrollen" hette det t ex i en artikel i Svensk typograf-tidning.¹¹²⁾ Inom de fyra pionjärförbunden genomfördes under 1900-talets första år betydligt skärptare kassastadgar. Bagarna förlängde t ex medlemstidsvillkoret från sex till tolv månader och skar ner ersättningstiden från 45 till 30 dagar. Tobaksarbetarna införde regler om minimiarbetslöshet (något som man tidigare inte haft) och differentierade dagsättningar, varvid ersättningen sänktes för dem som varit medlemmar kortare tid än fem år. Typograferna sänkte också dagsättningen för medlemmar med mindre än fem års fullständig avgiftsinbetalning. Speciella regler för upprepad arbetslöshet infördes också i stadgarna och avgifterna höjdes kraftigt. Järn- och metallarbetarna höjde också sin avgift (den fördubblades vid 1902 års kongress) och efter 1904 års kongress krävdes det full avgiftsinbetalning under ett år för att ersättningsrätt skulle inträda. Tidigare hade järn- och metallarbetarna endast haft ett medlemstidsvillkor. Även

relativt stränga bestämmelser för ersättning vid upprepad arbetslöshet inleddes i stadgarna.¹¹³⁾

Under några år kring mitten på århundradets första decennium fungerade kassorna i en på det stora hela taget gynnsam miljö: medlemsökningen var kraftig och arbetslösheten liten. Detta i kombination med de genomförda stadgeskärpningarna medförde en mycket positiv försäkringsfinansiell situation. Som indicier härpå kan nämnas att järn- och metallarbetarnas kassabehållning under sexårsperioden 1903 - 1908 ökade från 10.497 till 168.357 kronor och typografernas från 16.232 till 98.487 kronor.¹¹⁴⁾ Vägleda av den gynnsamma finansiella situationen antog samtliga existerande kassaförbund, utom typografförbundet och tobaksarbetareförbundet, mer generösa kassaregler. Järn- och metallarbetarna införde en ny högre dag ersättningsklass för tioårsmedlemmar och bageriarbetarna återgick till en ersättningstid på 45 dagar. Gjutare, bleck- och plåtslagare samt skoarbetare, vilka startat kassaverksamhet efter sekelskiftesrecessionen, höjde såväl dag ersättningar som ersättningstider och bokbindarna sänkte villkoret för första gång ersättning från 52 till 26 veckor och karenstiden från 14 till 7 dagar. Samtidigt höjdes dag ersättningen för femårsmedlemmar.

Den svåra arbetslösheten och den starka medlemsminskningen var fenomen som börjat drabba vissa förbund redan 1908 men kulmen nåddes åren 1909 och 1910. Inget av kassaförbunden gick omärkt ur händelserna. Speciellt hårt drabbade blev järn- och metallarbetarna och bageriarbetarna vars kassor helt enkelt tömdes. Den svåra situationen krävde extraordinära åtgärder i form av uttaxeringar, överföringar från förbundskassan eller reduceringar av dag ersättningarna. Arbetslöshetskasseverksamheten liksom den fackliga aktiviteten i övrigt blev under några år förlamad och modlöshet grep kring sig.

Vändpunkten kom åren 1912-1913, då läget börjat ljusna. Arbetslöshetskasseförbunden höll också under dessa år (bokbindarna dock redan 1911) kongresser varvid mer eller mindre genomgripande förändringar i kassakonstruktionen beslutades. Denna rekonstruk-

tion innebar i samtliga fall att stadgarna skärptes jämfört med läget under tidigare gynnsamma år (i samband med ersättningsdifferentiering kunde dock de nya bestämmelserna bli mer förmånliga för äldre medlemmar). Inom samtliga förbund genomfördes åtminstone någon av de skärpningar som man på basis av våra tidigare principresonemang kunnat vänta. Avgiften höjdes (metallindustri- och skoarbetare), dagersättningen sänktes (tobaksarbetare samt bleck- och plåtslagare), ersättningstiden skars ner (för yngre typografer och bageriarbetare), differentierade ersättningstider infördes (typografer och bageriarbetare), medlemstids- och/eller avgiftsvillkor skärptes (bageriarbetare, bleck- och plåtslagare, bokbindare och gjutare), regler om minimiarbetslöshet infördes (gjutare) och reglerna vid upprepade arbetslöshet skärptes (gjutare och typografer). De nämnda förändringarna kan helt förklaras med försäkringsfinansiella skäl och liksom efter sekelskiftets recession motiverades inte sällan förändringarna med att missbruk av kassan förekommit.¹¹⁵⁾ Medlemskonsolideringsintresset framskymtar speciellt hos de två förbund som införde differentierade ersättningstider i synnerhet då hos typografförbundet. Fem olika klasser med ersättningstider varierande mellan 30 och 100 dagar inrättades. I motiveringen till detta beslut hänvisade man till rättvisenaspekten men också till att den som en gång kommit in i organisationen skulle ha ett intresse av att stanna kvar.¹¹⁶⁾

De genomförda stadgeskärpningarna, krigskonjunkturen och den under dyrtiden snabba medlemsexpansionen (under sjuårsperioden 1913-1920 ökade antalet fackligt organiserade arbetare från 135.793 till 399.182) banade väg för en gynnsam finansiell utveckling. Akuta problem uppstod visserligen i samband med krigsutbrottet men dessa var kortvariga och löstes medelst temporära inskränkningar i kassaverksamheten.¹¹⁷⁾ Ravarubristen under krigets slutskede drabbade också några förbund (främst bageri-, skor- och textilarbetare). I dessa fall hände det emellertid inte sällan att arbetsgivarna utbetalade arbetslöshetsunderstöd.¹¹⁸⁾ Det gynnsamma arbetsmarknadsläget innebar dessutom att många arbetslösa inom kort kunde erhålla arbeten inom andra näringar. Bortsett från inflationskompensatoriska uppjusteringar av dagersättningen blev det sparsamt med (åtminstone genomgripande) stadges-

ändringar, något som åtminstone delvis kan tolkas så att kassorna tagit lärdom av tidigare erfarenheter. I de fall skärpta kassabestämmelser antogs (exempelvis övergång från medlemstidsvillkor till specifika avgiftskrav för förstagångsersättning) rörde det sig om förbund som drabbats av råvarukrisen.¹¹⁹⁾

Arbetslöshetskassornas fonder var per den 31/12 1920 imponerande, åtminstone i nominella termer. De fyra förbund som hade separata kassor såväl 1920 som under de tidigare toppåren 1907-1908 kunde glädja sig åt en avsevärt större kassabehållning 1920 jämfört med tidigare toppar. Metallindustriarbetarnas fond uppgick exempelvis till över en miljon kronor år 1920.¹²⁰⁾ I tabell 10 visas kassabehållningen per medlem för 1920 och det tidigare toppåret.¹²¹⁾ Det tidigare toppåret är 1908 för typografer och metallindustriarbetare och 1907 för bageri- och skoarbetare.

Tabell 10: Kassabehållning per medlem

Förbund	Tidigare toppår	1920	
		Nominellt	Realt ¹⁾
Typografer	17,03	38,76	13,79
Metallindustriarbetare	4,97	16,15	5,75
Bageriarbetare	3,17	8,16	2,86
Sko- o läderindustriarbetare	3,19	11,96	4,20

1) I det tidigare toppårets penningvärde.

Värderas 1920 års kassabehållning till det tidigare toppårets priser uppvisar typografer och bageriarbetare sämre siffror 1920. Det skall emellertid erinras om att typografernas kassa under dyrtiden utsattes för stora frivilliga åderlätningar i samband med de tidigare omtalade löneaktionerna. Nämnas bör också att bageriarbetarnas kassa praktiskt taget tömdes under råvarukrisen varför bland annat lån från LO måste upptagas.¹²²⁾ På ett par år lyckades man emellertid uppnå en nettobehållning i kassan på över 57 000 kronor.

I den ovan beskrivna utvecklingen, vilken närmare beskrivs i bilagorna 5-9, framträder vissa karaktäristiska drag. Ett sådant är en framväxande "finansiell medvetenhet". Samtliga undersökta kassor hade startat sin verksamhet under en period med gynnsamt arbetsmarknadsläge och det hörde, som framgick, till vanligheten att man under detta gynnsamma läge snart antog mer generösa stadgebestämmelser för att en kort tid härefter införa skärpningar som arbetsmarknadsläget försämrades. I detta läge anbefalldes också avdelningarna att skärpa kontrollen. Den lärdom man drog härav innebar bl a en mer försiktig inställning under det härpå följande gynnsamma arbetsmarknadsläget.

Ett annat kännetecknande drag är framväxten av en gemensam kunskapsmassa. Vissa huvuddrag i kassakonstruktionerna var, eller blev, mycket likartade i de flesta kassor. Hit hör exempelvis bestämmelser om karenstid och minimiarbetslöshet. Sådana bestämmelser fanns inte hos de första två kassorna, typografernas och tobaksarbetarnas. Järn- och metallarbetarna var de första som diskriminerade korttidsarbetslösa och av de vid tiden för världskrigets utbrott verksamma 14 kassorna hade samtliga utom typografernas sådana bestämmelser. Inom inte mindre än 12 av kassorna uppgick den icke-kompenserade korttidsarbetslösheten till jämt en vecka. Tanken att korttidsarbetslöshet inte skulle kompenseras blev alltså tidigt allmänt spridd och detsamma gäller bestämmelser om ersättningsdifferentiering, vilka tidigare berörts. Även här var järn- och metallarbetarna pionjärer sedan man på kongressen vid årsskiftet 1899-1900 infört sådan differentiering. Av de vid krigsutbrottet verksamma kassorna hade 12 någon form av ersättningsdifferentiering.

Accepterat efter sekelskiftesrecessionen blev också uppfattningen om avgiftsvillkor. Av de år 1899 existerande kassorna hade endast tobaksarbetarna preciserade krav på antalet inbetalda avgifter (52 veckoavgifter). I övrigt krävdes viss medlemstid för rätt till ersättning. Hos resterande tre förbund infördes emellertid explicita avgiftsvillkor redan i början av 1900-talet. Rent allmänt har gällt att en majoritet av de svenska kassorna startat sin verksamhet utan avgiftsvillkor men att man efter finansiella

påfrestningar infört sådana krav. Den från början tillämpade anordningen att endast en viss medlemstid i kassan skulle kvalificera för ersättning kunde nämligen i princip medföra att arbetslösa (och därmed normalt avgiftsbefriade) individer gick in som kassamedlemmar och att de efter kvalifikationstidens slut (vanligtvis ett år) blev ersättningsberättigade utan att ha erlagt några som helst avgifter. Av de år 1914 existerande kassorna saknade tre preciserade avgiftsvillkor men ett par år härefter hade också dessa förbund införlivat sådana villkor i sina stadgar.

Utvecklingen i riktning mot anammandet av ersättningsdifferentiering och avgiftsvillkor innebar inte minst att "bad risks" kom att elimineras från försäkringsverksamheten. Som tidigare nämnts var det heller inte ovanligt att utvecklingen härvidlag uttryckligen hade motiverats av upplevda missbruksförhållanden. Försöken att eliminera dåliga risker framkommer också hos den minoritet av förbund (bl a järn- och metallarbetarna) som infört speciellt straffregler vid fall av upprepade arbetslöshet.

3.6.2 Om kassabildandet

Initiativtagarna till de arbetslöshetskassor som tillkommit under 1890-talet och under 1900-talets första decennium hade uteslutande varit yrkeslärd arbetskraft. Efter sekelskiftesrecession väcktes även hos andra arbetargrupper tanken på arbetslöshetsförsäkring¹²³⁾ men speciellt efter lågkonjunkturen 1908-1910 påbörjades mer allvarliga diskussioner. Vid samtliga kongresser hållna av 1934 års LO-förbund diskuterades arbetslöshetskassespörsmålet under åren närmast kring 1914.¹²⁴⁾

I den arbetslöshetsförsäkringsdebatt som fördes utanför förbunden förekom ofta påståendet att ett Gentsystem inte skulle komma att omfatta de "mest behövande" medan Gentförespråkarna menade att detta vore möjligt tack vare de offentliga bidragen. Ett uttryck som de "mest behövande" skulle i detta sammanhang kunna tolkas i termer av årslöner eller arbetslöshet. Vi har därför, så långt tillgänglig statistik det medger, sökt utröna huruvida det förelåg några signifikanta skillnader mellan förbund som upprättade och

förbund som ej upprättade kassa efter de ovannämnda kongressdiskussionerna. Vid testningen har vi använt Wilcoxon-Mann-Whitney-testet.¹²⁵⁾ Analysen av årslöner gav till resultat att några signifikanta skillnader inte förelåg mellan kassabildningsförbund och icke-kassabildningsförbund (signifikans = 36 procent). Beträffande arbetslösheten blev resultatet en "nästan signifikant" mindre arbetslöshet bland kassabildarna (signifikans = 4,1 procent).

Mot bakgrund av ovanstående förefaller det antagandet rimligt att möjligheterna att bilda arbetslöshetskassa var relativt goda också inom de förbund som inte upprättade sådan kassa. Även om dessa förbund haft vissa speciella svårigheter (exempelvis en ojämnt fördelad arbetslöshetsrisk] ger kongresshandlingar i normalfallet ett klart vittnesbörd om ett starkt kassabildningsintresse. Vid exempelvis grov- och fabriksarbetareförbundets kongress år 1913 förelåg ett utarbetat stadgeförslag som vann kongressens gillande.¹²⁶⁾ Innan kassaverksamheten startade skulle emellertid kongressbeslutet konfirmeras genom en medlemsomröstning. På grund av krigsutbrottet sköts denna omröstning på framtiden och, förlighet med sågverksindustriarbetarna, fattade grov- och fabriksarbetarna några år senare ett beslut om kassafondering i avvaktan på att statsmakterna skulle fatta ett positivt beslut.¹²⁷⁾ Även vid 1913 års stenarbetarkongress förelåg ett utarbetat stadgeförslag¹²⁸⁾ och även om kongressen uttalade sin sympati för bildandet av en kassa bordlades frågan med en uppmaning till styrelsen att anordna en medlemsomröstning därest riksdagen fattar beslut om statsbidrag.

Kassabildningsintresset hos andra än yrkeslärda arbetare var märkligt vid tiden för krigsutbrottet och det förefaller sannolikt att ett svenskt Gentsystem då skulle ha nått en god omfattning i den meningen att förbundskassor i princip skulle ha funnits tillgängliga för de allra flesta arbetarkategorier. En reservation måste dock här göras för de praktiskt taget oorganiserade lantarbetarna. Lantarbetarna var emellertid vid den här tiden inte i rampluset då det gällde arbetslöshetsförsäkring och lantarbetarproblematiken var under alla omständigheter inte mer besvärande

för Gentsystemet än för en eventuell obligatorisk försäkring.¹²⁹⁾

3.7 Sammanfattning

Då upplevda behov eller önskemål omvandlas till krav kan man med Eastons systeminriktade terminologi tala om behovens eller önskemålenas politisering.¹³⁰⁾ Kraven, vilka ses som en input in det politiska systemet, kan resas av exempelvis intresseorganisationer. Arbetslöshetsförsäkringstekniken hade först vunnit insteg inom fackföreningsrörelsen och med tanke på uppenbara önskemål om offentligt stöd till fackliga kassor borde man a priori ha förväntat sig att de första kraven på arbetslöshetsförsäkring skulle ha emanerat från fackföreningsrörelsen. Önskemål om offentliga stöd, om än svagt artikulerade, finner vi för första gången i Sverige år 1889. Vid typografförbundets första förbunds möte detta år förelåg nämligen en motion om att förbundet hos regeringen skulle begära statsunderstöd till typografernas reshjälpkassa för att därigenom möjliggöra en förhöjning av reshjälpens storlek.¹³¹⁾ Förbundsmötet beslöt emellertid avslå motionen bl a med hänvisning till att andra yrken också skulle framställa liknande önskemål varför svaret från regeringen kanske skulle bli "åthutande och hånfullt". I stället uppdrog förbundsmötet åt styrelsen att vända sig till arbetsgivarna med anhållan om bidrag till reshjälpkassan.¹³²⁾

Den ståndpunkt som typograferna intog år 1889 förblev förhärskande inom fackföreningsrörelsen ett gott stycke in på 1900-talet. Så länge arbetarrepresentationen i riksdagen var obefintlig eller obetydlig, så länge positiva erfarenheter från utlandet saknades och så länge den egna kassarörelsen var svagt utvecklad var det föga mening med att ställa krav.¹³³⁾ I stället kom det av den sociala fredsiden uppburna Centralförbundet för Socialt Arbete att bli den organisation genom vars insatser de första kraven restes. Härigenom och härefter kom liberalerna att spela den pådrivande politiska rollen i form av Wavrinskys motioner och den staafska ministärens utredningsinitiativ. Hela tiden stöddes emellertid de liberala strävandena av arbetarnas fackliga och politiska representanter något som bl a framgått av att järn- och metallarbetare-

förbundets förtroendeman uppträdde som inledningstalare vid CSA:s konferens, av att socialdemokraterna i riksdagen stödde Wavrinskys motioner och av att dåvarande socialdemokraten Järte utsågs till utredningsman av den liberala regeringen.

Det sätt på vilket man inom fackföreningsrörelsen främst sökte främja tillkomsten av arbetslöshetsförsäkring bestod i bildandet av kassor så att man kunde bekräfta att arbetslöshetskassorna var "de rätta organen" att administrera denna försäkringsform. Metoden, sedd som en medveten politisk handling, var endast i mindre utsträckning klart uttalad före år 1910, men efter detta år framträder den helt klart. Som tidigare påvisats nådde kassabildningsintresset sin kulmen under de närmast härefter följande åren och inte sällan framförde kassaförespråkarna argument av ovannämnt slag.¹³⁴⁾ De förbund, som saknade kassa, fick också ihärdiga uppmaningar utifrån att upprätta kassor. Brantings uppmaning år 1911 har t ex tidigare berörts. Och då inkallade kassaförespråkare från Danmark och Norge försökte övertyga sina svenska kolleger om fördelen med arbetslöshetskassor kunde de som regel stödja sig på egna erfarenheter av offentligt subventionerade kassor. Uppmaningar kom inte oväntat också från LO¹³⁵⁾ och, efter en motion från det svenska typografförbundet, från den år 1912 hållna skandinaviska arbetarekongressen.¹³⁶⁾

Att man på fackligt håll önskade se fler kassor bildade (bl a för att därigenom förbättra möjligheterna för ett införande av Gentsystemet) kan väsentligen tillskrivas medlemsminskningen och försvagningen efter lågkonjunkturen och storstrejken. Sett ur ett fackligt totalperspektiv skulle emellertid tillkomsten av än fler kassor ge ännu en fördel efter det att 1909 och 1912 års LO-kongresser uttalat sig för en successiv övergång till industriförbund. För industriförbundsprincipens fulla genomförande torde det nämligen vara av betydelse att medlemmarna erhöll någorlunda likartade förmåner inom olika förbund.

För den fackliga och politiska arbetarrörelsen sågs Gent som den enda tänkbara organisationsformen även om det då och då kunde höras (relativt svaga) röster att man inte önskade se förbunden

som "borgerliga självhjälpsinstitutioner".¹³⁷⁾ Gentsystemet vann också gillande bland försäkringsvänliga borgare, även om motiven härför kunde vara annorlunda än åtminstone den fackliga arbetarrörelsens. Både bland arbetare och borgare kom Gentsystemets upplevda framgångar utomlands (främst i Danmark) att ge en positiv stimulans. Dessutom hade det sedan sekelskiftet skett en successiv förbättring av de försäkringsmässiga och parlamentariska betingelserna. Det var också snubblande nära att offentlig arbetslöshetsförsäkring införts i Sverige omkring år 1915. Först krigsutbrottet, senare Järtes färdigställda utredning gav emellertid regeringen alibin att uppskjuta frågan trots gynnsamma försäkringsmässiga och parlamentariska betingelser. Härigenom hade en förutsättning skapats för att arbetslöshetsförsäkringen i Sverige skulle komma i otakt med den internationella utvecklingen.

Fram till mitten av 1910-talet sågs Gentvarianten som det i praktiken enda tänkbara försäkringssystemet såväl i Sverige som utomlands. Bortsett från den fackliga inställningen finns dock tecken som tyder på att en allmän obligatorisk försäkring hägrade i framtiden.¹³⁸⁾ Inte sällan tycks nämligen förespråkarna för Gentsystemet ha sett detta som det i princip "näst bästa" systemet och att ett införande av systemet skulle utgöra en första etapp. Bl a framfördes, som tidigare nämnts, den (även nu aktuella) tanken att en obligatorisk kassa skulle tillskapas för dem som stod utanför fackförbundens kassor. Ett speciellt artikulert obligatorieintresse kan förmärkas i och med tillkomsten av det engelska systemet. Beslutet i England gavs stor publicitet,¹³⁹⁾ men inte minst systemets, om än begränsade, positiva erfarenheter tilldrog sig uppmärksamhet.

4. Perioden 1920-1927

4.1 I avvaktan på socialförsäkringskommitténs betänkande

Det skulle dröja sju år innan socialförsäkringskommittén publicerade sitt betänkande. Före deflationskrisens inträde på hösten 1920 var emellertid försäkringsfrågan inte brännande. I riksdagen behandlades frågan blott i samband med en socialdemokratisk interpellation i februari 1919.¹⁾ Enligt interpellanten gick utvecklingen på arbetsmarknaden mot en allt mer omfattande arbetslöshet varför regeringen borde se till att utredningen och det arbete som påbörjats så fort som möjligt slutfördes och att frågan forcerades i likhet med frågan om åttatimmarsdagen. I sitt svar på interpellationen förklarade civilministern dröjsmålet med utredningen.²⁾ Enligt civilministern hade utredningsmännen varit av den uppfattningen att sjukförsäkringsfrågan först skulle slutbehandlas och därtill hade förhållandena på arbetsmarknaden varit så onormala att de inte kunnat lämna tillfredsställande vägledning vid utarbetandet av ett definitivt arbetslöshetsförsäkringsförslag.

I och med lågkonjunkturons inträde fick emellertid arbetslöshetsförsäkringsfrågan en aktualitet som aldrig förr. Med den svåra arbetslösheten (årsgenomsnittet 1921 och 1922 var 26,6 respektive 22,9 procent)³⁾, de i samband med denna framförda lönereduceringskraven och de oerhörda påfrestningarna på förbundens arbetslöshetskassor (samtliga skulle ha tömts om inte extraordinära åtgärder vidtagits) kom fackföreningsrörelsen att agera aktivt. LO:s representantskap sammanträdde i början av år 1921 och antog ett utlåtande vari det krävdes att arbetslöshetsförsäkringsfrågan "snarast måste föras fram till en lösning".⁴⁾ Något senare, i mars månad, sammanträdde landssekreteriatet och de förbund som hade arbetslöshetskassor varvid man gjorde en framställning till regeringen om förslag till riksdagen att förbundens kassor skulle få uppbära ett statsbidrag med 1:50 per dag och understödsberättigad medlem.⁵⁾ Framställningen avslogs emellertid av såväl ekonomiska som principiella skäl.⁶⁾

Arbetslöshetskassornas bekymmersamma situation framkom också vid LO:s kongress 1922. Mest intressant är kanske en tidigare omnämnd motion från gjutareförbundet vari man föreslår att fackförbunden snarast möjligt skall upphöra med utbetalning av arbetslöshetsunderstöd.⁷⁾ Orsaken till denna drastiska uppmaning står att finna i att fackförbunden på grund av arbetslösheten hotade bli inskränkta till nödhjälpsorganisationer och urständsatta att fullfölja sin egentliga uppgift samt att vissa kommuner frånräknat fackföreningsunderstödet från det utbetalade kommunala kontantunderstödet. I motionen föreslås också att Landssekreteriatet och Representantskapet skall påskynda frågan om lagstadgat understöd vid arbetslöshet "med alla till buds stående medel".

Kongressen antog i samband med motionsbehandlingen ett uttalande vari det sägs att en arbetslöshetsförsäkring, som bygger på samhälleliga bidrag till fackorganisationernas arbetslöshetskassor, bör införas. Samtidigt uppmanades de förbund, som saknade arbetslöshetskassor, att upprätta sådana kassor så att lämpliga organ skapades för administrerandet av en blivande arbetslöshetsförsäkring.⁸⁾

På det parlamentariska planet började i detta läge socialdemokraterna att spela den pådrivande rollen. Vid 1921 och 1922 års riksdagsdebatter visar sig en socialdemokratisk otålighet⁹⁾ över dröjsmålet och i en interpellation i mars 1921 sägs att arbetslöshetsförsäkringsfrågan behandlats med "en anmärkningsvärd långsamhet".¹⁰⁾ Interpellanten, LO:s sekreterare Edvard Johansson, efterlyser en proposition i frågan till den innevarande riksdagen. I sitt svar på interpellationen hänvisar statsministern bl a till svaret på 1919 års interpellation och påpekar samtidigt att kommittén fullbordat sitt arbete angående den obligatoriska sjukförsäkringen liksom ett förslag till vissa ändringar i olycksfallsförsäkringslagen varför utredningsarbetet beträffande arbetslöshetsförsäkringen skulle kunna avslutas före årets utgång.¹¹⁾ Här visade sig emellertid civilministern vara alltför optimistisk. Det skulle dröja ytterligare ett år innan utredningsarbetet blev fullföljt.

4.2 Socialförsäkringskommitténs betänkande

Vid slutet av år 1922 publicerade socialförsäkringskommitténs betänkande.¹²⁾ Dess innehåll var det första genomtänkta förslaget i Sverige till lagstiftning på arbetslöshetsförsäkringsområdet. Kommittén framhåller att man i de flesta civiliserade länder genomfört lagstiftning rörande arbetslöshetsförsäkring och att arbetslöshetsförsäkringen erkänns som en fråga av största betydelse för samhället. Försäkringen bör därför också införas för Sveriges vidkommande.

I valet mellan obligatorielinjen och frivilliglinjen förordar kommittén den senare i dess Gentvariant.¹³⁾ Man är medveten om de fördelar som en obligatorisk försäkring skulle medföra i det att denna skulle omfatta samtliga arbetare inom de yrkesområden som avses med lagstiftningen. En frivillig försäkring blir erfarenhetsmässigt inte "på långt när" så effektiv även om den kraftigt understöds.¹⁴⁾ Nackdelar med den obligatoriska försäkringen sägs dock vara flera. Dess genomförande kräver en invecklad och dyrbar förvaltningsapparat och någon avgiftsdifferentiering efter risker torde knappast vara möjlig, åtminstone inte till att börja med. Dessutom skulle den finansiella bördan på arbetsgivare och staten knappast bli överkomlig "under nuvarande ekonomiska förhållanden i vårt land".¹⁵⁾ Kommittén utgår från en (grov) överslagskalkyl som visar att om de engelska bestämmelserna vore gällande i Sverige skulle omkring 800 000 arbetare omfattas av försäkringen varvid statens och arbetsgivarnas försäkringsbidrag skulle uppgå till omkring 17 miljoner kronor. Med kommitténs eget förslag uppgår statens årliga åtagande till maximalt 4 miljoner kronor (beloppet beräknat utifrån förutsättningarna att samtliga existerande fackförbund med 270 000 medlemmar ansluter sig till försäkringen och att statsbidraget maximeras till 15 kronor per medlem och år).¹⁶⁾

Den försäkring ersättning som tillfaller försäkrade arbetslösa, den s k daghjälp, får enligt förslaget ej överstiga hälften av den i orten vanliga arbetsförtjänsten för arbetare med samma arbetsförmåga och liknande arbete som den arbetslöse, dock med fem

kronor som maximalt belopp.¹⁷⁾ Till arbetslös med försörjningsplikt kan dock daghjälpens ökas med en fjärdedel av eljest gällande ersättning. Ersättningstidens längd föreslås begränsad till sjuttio dagar under loppet av tolv på varandra följande månader.¹⁸⁾ Under loppet av fyrtioåtta på varandra följande månader får daghjälp blott uppbäras under tvåhundra dagar. Begränsningarna av daghjälpens och av ersättningstidens längd betingas av finansiella skäl (avgifterna skall ej bli alltför betungande) men framför allt av att understöden inte skall verka hämmande på den arbetslöses arbetsvilja.¹⁹⁾

En rad villkor uppställdes för erhållandet av daghjälpens. Föga uppseendeväckande är förutsättningar som att en försäkringsberättigad arbetslös skall ha varit medlem i arbetslöshetskassan viss tid (minst tolv månader) och därunder inbetalt stadgade avgifter,²⁰⁾ att hänvändelse till arbetsförmedlingen måste ske²¹⁾ samt att karenstid tillämpas (minst sex dagar under loppet av en fjortondagarsperiod under normala förhållanden och minst tolv dagar under en tjugooåttadagarsperiod för säsongsarbetslösa).²²⁾ Däremot kan det vara av intresse att närmare studera den föreslagna försäkringens ställning till arbetskonflikter liksom dess tolkning av begreppet "lämpligt arbete".

Den i samband med krigsutbrottet initierade arbetslöshetspolitiken var tänkt att blott bliva tillfällig. Avvecklingen av hjälpåtgärderna förhindrades genom deflationskrisen och arbetslöshetspolitiken kom att få mycket större omfattning än tidigare.²³⁾ Politiken hade dock fortfarande en provisorisk karaktär, bedriven med hänsyn till rådande nödläge och i mån av tillgängliga medel. Krav från arbetsgivarnas sida på lönesänkningar i deflationskrisens spår ledde till åtskilliga arbetskonflikter, varigenom hjälpverksamhetens ställning till dessa konflikter kom att aktualiseras. Den bärande principen i de av 1922 års riksdag fastställda riktlinjerna för konfliktdirektiven var ett strikt fasthållande vid statens neutralitet i samband med arbetsmarknadskonflikter, varför de arbetslösa som på något sätt ansågs ha en intressegemenskap med stridande arbetare skulle avstängas från arbetslöshetshjälp.²⁴⁾ Denna princip liksom riksdagens riktlinjer återfinns i social-

försäkringskommitténs förslag.²⁵⁾ Daghjälp skall således ej utgå till den som befinner sig i strejk eller lockout, till den som till följd av konflikt blir arbetslös eller till den som tillhör ett yrke inom vilket en allmän eller partiell konflikt råder. Vid partiell konflikt kan dock daghjälp erhållas i det fall konflikten i fråga inte anses avsevärt inverka på de allmänna löne- och arbetsvillkoren för yrket.

Märkligt nog innehåller lagförslaget inget uttryckligt stadgande huruvida konfliktdrabbad arbetsplats vore att betrakta som "lämpligt arbete". I denna känsliga fråga fick man tydligen förlita sig till de under våren 1922 av regering och riksdag uttalade riktlinjerna vilka i korthet gick ut på att ett arbetsställe som var föremål för allmän konflikt ej utgjorde ett "lämpligt arbete", medan en ingående prövning skulle företas därest konflikten var partiell.²⁶⁾ I kommittéförslaget definieras "lämpligt arbete" som ett arbete vilket motsvarar den arbetslöses krafter och färdigheter och för vilket lönen ej understiger den i orten vanliga avlöningen. Dessutom räknas hit offentligt nödhjälpsarbete med den avlöning som är bestämd för sådant arbete.²⁷⁾ I likhet med konfliktdirektiven kom lönefrågan vid nödhjälpsarbeten att få sin principiella lösning under deflationskrisen. För att någon konkurrens med öppna arbetsmarknaden inte skulle ske fastställdes att nödhjälpsarbetslönerna skulle understiga den öppna marknadens grovarbetarlöner. Att dessa nödhjälpsarbeten med sina icke-marknadsmässiga löner betraktas som "lämpligt arbete" i lagförslaget ligger i linje med de principer som kommit att utvecklas inom den dåvarande svenska arbetslöshetspolitiken. Politikens företrädare har kanske kraftigare än i många andra länder hävdad den s k arbetslinjens företräde framför kontantunderstödslinjen och att hänvisning till nödhjälpsarbete helt enkelt var ett test på den arbetslöses arbetsvillighet speciellt under tider med mer omfattande arbetslöshet.²⁸⁾

Enligt socialförsäkringskommittén skulle staten och de försäkrade själva finansiera arbetslöshetsförsäkringen. Det statliga bidraget föreslogs uppgå till samma belopp som medlemmarnas egna fasta avgifter, dock maximalt femton kronor per årsavgift.²⁹⁾ Tekniskt

sett kan statsbidraget utgå efter två huvudgrunder: i relation till kassans avgifter eller i relation till dess utbetalda ersättningar. Ytligt sett torde det vara likgiltigt vilken teknik som används. Sett ur statsfinansiell synpunkt är dock den här valda tekniken en fördel eftersom utbetalningarna från statsbudgeten blir mindre betungande vid en lågkonjunktur något som bäst förstås genom hänvisning till den då omhuldade principen att statsbudgeten borde vara balanserad. Dessutom skapas hos kassorna bättre förutsättningar för fondbildning. Wavrinsky hade, som vi tidigare sett, tänkt sig att det allmänna bidraget skulle utgå i relation till den utbetalda ersättningen så att inte bidraget direkt eller indirekt skulle tillföras förbundens kampfonder. När nu socialförsäkringskommittén förordar bidrag i relation till avgifterna har ytterligare kontrollmöjligheter ansetts nödvändiga och tillsynsmyndigheten, socialstyrelsen, har därför fått vittgående befogenheter. Tillsynsmyndigheten har sålunda fått rättighet att anvisa en kassa att nedsätta sina avgifter om dessa uppenbarligen är högre än som motsvarar deras ändamål samt att vid "synnerligen ökad arbetslöshet" bestämma om nedsatt daghjälp.³⁰⁾ Tillsynsmyndigheten skall också utse ordförande och dennes suppleant i arbetslöshetskassornas styrelser varvid en kassastyrelse ej är beslutsför än mindre ordföranden deltar i beslutet.³¹⁾ Ordföranden har fått en stark ställning i kommitténs förslag. Om styrelsen beslutar om utbetalning av försäkringsersättning och ordföranden menar att ersättning bör utgå med lägre belopp eller att ersättning ej bör utgå alls, skall ordförandens mening gälla tills dess tillsynsmyndigheten fattat beslut i frågan.

Socialförsäkringskommitténs betänkande torde vara det mest restriktiva och mot de arbetslösa minst generösa av alla offentliga arbetslöshetsförsäkringssystem som någonsin konstruerats någonstans. Utredningsförslaget är samtidigt ett försök till permanent legalisering av den ditintills bedrivna provisoriska arbetslöshetspolitiken. Hjälperksamheten under åren 1920-1922 präglades av den deflationspolitiska målsättningen att återställa kronans guldvärde till förkrignivån.³²⁾ En sådan återgång till vilken även LO och en stor del av socialdemokratin anslöt sig³³⁾ krävde ett inhemskt prisfall och följaktligen ett lönefall. Ett väsentligt faktum är

det också att fackföreningsrörelsen kvantitativt tillvuxit starkt framför allt sedan senare delen av världskriget³⁴⁾ och att lönesänkningarna i samband med deflationspolitiken ledde till en betydande mängd arbetskonflikter. Att det statsfinansiella läget skärptes under dessa år är också uppenbart. Den restriktiva arbetslöshetspolitiken kan utifrån ovannämnda fakta ses som en ytterst konsekvent politik i strävandena att pressa prisnivån så mycket att en återgång till guldmyntfoten kunde ske utan en besvärande arbetslöshet. Att politiken kom att bli mycket restriktiv berodde på att de borgerliga partierna, vars väljare blott i mindre omfattning återfanns hos de arbetslösa, befann sig i majoritetsställning i riksdagen. Att på det teoretiska området den s k liberala ekonomiska teorin, enligt vilken arbetslöshet väsentligen tillskrivs löneoböjlighet och rörlighetsfriktioner på arbetsmarknden, kom att uppleva en glanstid under nämnda betingelser har klart dokumenterats.³⁵⁾ Arbetslöshetspolitiken kan utifrån denna synpunkt ses som en ytterst konsekvent praktisk tillämpning av den ekonomiska teorin.

Målsättningen för den arbetslöshetspolitik som kom att utvecklas kan sägas vara att bispringa nödlidande arbetslösa företrädesvis genom arbetsanskaffning under den restriktionen att hjälpen i sig inte skulle öka arbetslösheten. Enligt den vägledande teorin borde därför hjälpen vara så restriktiv att den inte stärkte arbetstagarnas motståndskraft mot nödvändiga lönesänkningar eller fackföreningarnas möjligheter att höja marknadslönerna över jämviktsläget. Internationellt sett var den svenska politiken ytterst restriktiv och av sina företrädare betraktades den också som framgångsrik jämfört med arbetslöshetspolitiken utomlands.³⁶⁾ I sitt lagförslag har uppenbarligen socialförsäkringskommittén skapat ett försäkringssystem som uppfyller de teoretiska rekommendationerna. På ingen punkt kan konstruktionen sägas vara generös jämfört med då existerande utländska försäkringssystem, och konfliktdirektiven liksom tillsynsmyndighetens starka ställning är helt enkelt unika. Att kommittébetänkandet är ett uttryck för det förhärskande arbetsmarknadspolitiska synsättet framgår också av att man tycks varit helt ointresserad av lagförslagets rent sociala effekter. I utredningen letar man förgäves efter några

effektberäkningar av alternativa utformningar av bestämmelserna. Förslagets övergripande målsättning var helt enkelt att minimera försäkringens eventuellt positiva effekter på arbetarnas förhandlingsstyrka.

Man kan då på goda grunder fråga sig hur socialförsäkringskommittén kunde förordade Gentsystemet med dess indirekta stöd åt fackföreningsrörelsen framför ett obligatoriskt system. Det kan då först konstateras att ingen av utredningsmännen förordade obligatorielinjen trots att den internationella trenden höll på att svänga till obligatorielinjens favör vid tiden för utredningens arbete. Av kommitténs efterlämnade ytterst summariska protokoll framgår att kommittén vid dess första sammanträde rörande arbetslöshetsförsäkringen i augusti 1918 "diskuterade grundlinjerna för en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring".³⁷⁾ Härefter nämns inget i protokollet om att obligatorielinjen diskuterats. Efter nämnda sammanträde kom för övrigt kommittén att behandla arbetslöshetsförsäkringen först i januari 1921.³⁸⁾

Kommitténs två högerledamöter, vilka representerade arbetsgivar- och bondeintressen, reserverade sig mot Gentsystemet men föreslog inget obligatorium eller något annat frivilligt system. Deras invändningar överensstämmer med den kritik mot Gentsystemet, som riktades redan före världskriget (att blott industriarbetare skulle omfattas, att genom statsbidraget en stor del av arbetarnas kassor skulle bli disponibla för kampen mot arbetsgivarna samt att systemet indirekt skulle stödja det socialdemokratiska partiet).³⁹⁾ Högermännens negativa attityd till arbetslöshetsförsäkring överensstämmer väl med högerens efter världskriget alltmer negativa inställning till socialförsäkring överhuvudtaget.⁴⁰⁾ Att de socialdemokratiska ledamöterna förordade Gentsystemet kan säkerligen i stor utsträckning tillskrivas det förhållandet att fackföreningsrörelsen slöt upp bakom detta system utifrån sitt lönepolitiska intresse.⁴¹⁾ Vad övriga utredningsmän, liberaler och ämbetsmän, beträffar är man villig att tillskriva Järte ett väsenligt inflytande vid valet av Gentsystemet, ja för systemets konstruktion överhuvudtaget. Järte, som flera år tidigare kategoriskt förkastat obligatorielinjen, var ledamot i den mäktiga

arbetslöshetskommissionen och känd för att ha utövat ett osedvanligt starkt inflytande på den bedrivna arbetslöshetspolitiken. En kännare av den tidens arbetslöshetspolitik skriver att Järte "framstod såsom den icke städse synlige men likväl mest inflytelserike och talangfullaste kraften vid utformandet av hjälpverksamhetens principer och deras omsättande i praxis".⁴²⁾ Vill man nedtona Järtes personliga betydelse och i stället framhäva rådande arbetslöshetspolitiska idéer kan valet av Gentsystemet synas följdriktigt. Att Gentsystemet skulle omfatta färre försäkrade individer än ett obligatorium kan nämligen från statsfinansiell och löneteoretisk synpunkt vara en fördel. Ju mindre del av arbetarklassen i dess helhet som stöds desto mindre statsfinansiell och lönepolitisk signifikans får stödet. Denna fördel med Gentsystemet skall då också ses mot bakgrund av att systemet måste vara restriktivt, så att det inte på något avgörande sätt skulle stärka fackföreningsrörelsens position.

Att det politiskt sett skulle bli svårt att enas om utformandet av ett permanent hjälpsystem för arbetslösa antyds av att inte mindre än sju av socialförsäkringskommitténs nio ledamöter avgav reservationer. Av dessa har högerns förkastande redan berörts. Socialdemokraterna Hagman och Wiberg reserverade sig mot olika delar i lagförslaget.⁴³⁾ Deras invändningar gäller naturligt nog tillsynsmyndighetens starka kontrollfunktion (där man inte kan anse det "rättvist och tillbörligt" med styrelseordförandens stora inflytande speciellt med tanke på att mer än hälften av försäkringskostnaderna skulle erläggas av de försäkrade), tillsynsmyndighetens möjlighet att vid synnerligen ökad arbetslöshet bestämma om nedsatt daghjälp (eftersom daghjälp redan var restriktiv), maximerandet av statsbidraget (vilket skulle missgynna kassor med relativt hög arbetslöshetsrisk och följaktligen relativt höga avgifter och dessutom har tillsynsmyndigheten tillerkänts rätten att sänka avgifterna om dessa anses för höga), konfliktdirektiven (med dess möjlighet att förhindra utbetalandet av försäkringersättning även vid förekomsten av den minsta konflikt rörande löne- och arbetsvillkor) samt hänvisningen till nödhjulsarbete (vilket inte motiveras närmare men arbetarnas negativa inställning till denna typ arbeten är välkänd).⁴⁴⁾ Liberalen Kvarnzelius avgav

tillsammans med Huss och Järte en gemensam reservation.⁴⁵⁾ Där heter det att man endast med tvekan givit sitt förord för införandet av arbetslöshetsförsäkring i Sverige med "hänsyn till de stora vanskligheter, som vidlåda denna mest omstridda och minst prövade gren av socialförsäkring".⁴⁶⁾ De från den bedrivna hjälpverksamheten hämtade restriktiva bestämmelserna garanterar emellertid arbetskraftens rörlighet, arbetslönens böjlighet samt att arbetslöshetskassorna inte brukas i kampen mot arbetsgivarna. Reservanterna poängterar att dessa garantibestämmelser inte tål någon avprutning. Med reservationen vill de tre ledamöterna förordna "någon tids anstånd" med förverkligandet av förslaget eftersom mer normala och stabila förhållanden på arbetsmarknaden först måste inträda och eftersom "värdefulla rön" fortfarande kan vinnas av den pågående hjälpverksamheten.

Att det skulle bli svårt att kombinera det s k svenska systemet inom arbetslöshetspolitiken med en för de försäkrade acceptabel utformning av försäkringsbestämmelserna framgår klart av kommittébetänkandet och de därtill fogade reservationerna. En genomgång av kommitténs arkiverade förarbeten pekar också på att det svenska systemet tycks ha nått sin mognad och inre konsekvens just under år 1922. Kommittén upptog, som tidigare nämnts, arbetet med arbetslöshetsförsäkringen i början av år 1921. Vid ett sammanträde i juli månad samma år tillsattes en subkommitté bestående av Huss, Järte och Wiberg, alla med anknytning till arbetslöshetskommissionen. De tre skulle vara kommittéordföranden (Lindstedt) behjälplig med utarbetandet av en promemoria angående arbetslöshetsförsäkring.⁴⁷⁾ Som tidigare nämnts hade statsministern i ett interpellationssvar 1921 yttrat att ett utredningsförslag var att vänta före det årets utgång. I kommitténs efterlämnade handlingar finns ett maskinskrivet lagförslag daterat den 28/12 1921, vilket förmodligen är det förslag statsministern åsyftade och då också förmodligen uppgjort av subkommittén. Med utgångspunkt från detta lagförslag liksom slutbetänkandets första korrektur (daterat den 21 juni 1922)⁴⁸⁾ samt själva slutbetänkandet (daterat den 30/12 1922) kan man klart skönja de gradvisa skärpningarna i försäkringsbestämmelserna under år 1922.

1921 års förslag skiljer sig på väsentliga punkter från det slutgiltiga förslaget.⁴⁹⁾ Den maximala daghjälp sattes till sex kronor, ett belopp som kunde höjas med en tredjedel för familjeförsörjare. Karenstid eller maximerad ersättningstid nämns överhuvudtaget ej, något som kan tolkas så att kassorna själva skulle få bestämma dessa. Konfliktdirektiven stadgar helt enkelt att daghjälp inte utgår till den som direkt omfattas av strejk eller lockout och om hänvisning till nödhjälpsarbete nämns inget. Be-
träffande den finansiella sidan anges inget maximibelopp för statsbidraget och här till kommer att 1921 års förslag ger en möjlighet för arbetslöshetskassorna att erhålla ett statligt räntefritt lån om kassornas utgifter av tillfällig anledning ej kunde täckas av inkomsterna. Ordförandens starka ställning enligt slutbetänkandet återfinns ej i 1921 års förslag. Där stadgas blott att kassans styrelse skall bestå av minst tre ledamöter, av vilka en utses av tillsyningsmyndigheten.

I junikorrekturet har vissa skärpningar skett jämfört med 1921 års förslag.⁵⁰⁾ Nödhjälpsarbete betraktas sålunda som "lämpligt arbete" och konfliktdirektiven har skärpts (fortfarande inkluderar de dock ej dem som varit arbetslösa före utbrottet av en konflikt). Vidare överensstämmer ersättningstiden med slutbetänkandets och karenstid om sex dagar är införd (vilket är striktare än i slutbetänkandet där karenstiden satts till sex dagar under ett fjortondagarsintervall). I likhet med 1921 års förslag är maximal daghjälp sex kronor (nu med möjlighet till en ökning med hälften för försörjare och statsbidraget är ej maximerat). Dessutom är stadgan om styrelsen densamma och fortfarande ges möjlighet att uppta statligt räntefritt lån.

4.3 Socialdemokratiska initiativ

Socialdemokraterna hade sedan hösten 1921 innehaft regeringsmakten (den andra brantingska ministären). I sitt valprogram 1921 ställde partiet krav på en ordnad arbetslöshetsförsäkring⁵¹⁾ och i 1922 års program sägs att lag om arbetslöshetsförsäkring väntas till 1923 års riksdag.⁵²⁾ Förutom socialdemokraterna, vilka befann sig i minoritetsställning i riksdagen, var inget parti då intres-

serat av ett införande av arbetslöshetsförsäkring. Bondeförbundet och högern var klara motståndare till arbetslöshetsförsäkringen. Liberalerna hade i sitt valprogram 1921 sagt sig verka för en "lämpligt avvägd arbetslöshetsförsäkring"⁵³⁾ men inför valet 1922 nämns inget om arbetslöshetsförsäkringen. I stället konstateras det här att arbetslösheten avtagit och att de frisinna önskar medverka till nödvändiga anslag för särskilda åtgärder som ännu någon tid torde behövas och till att de av riksdagen fastställda reglerna för anslagens användning upprätthålls.⁵⁴⁾ Liberalernas inställning var alltså i stort sett densamma som framträdde i den liberala reservationen till socialförsäkringskommitténs förslag.

När den socialdemokratiska regeringen avgick i april 1923 efter ett nederlag i konfliktdirektivfrågan (gällande den s k "regeln bakåt")⁵⁵⁾ och den tryggerska ministären tillträdde var Järn-ingen regeringsproposition att vänta. Socialdemokraterna fick nu i stället framställa sina försäkringskrav motionsvägen. Den socialdemokratiska riksdagsgruppen uppdrog åt en tremannakommitté att verkställa en omarbetning av utredningsförslaget.⁵⁶⁾ Denna omarbetning resulterade i två likalydande motioner i första och andra kammaren vid 1924 års riksdag.⁵⁷⁾ Det lagförslag som presenteras i motionen överensstämmer i stora drag med den socialdemokratiska reservationen till socialförsäkringskommitténs förslag. Endast två avvikelser från reservationen kan förmärkas. En mindre avvikelse gäller daghjälpens storlek. Daghjälpens föreslås i motionen uppgå till högst två tredjedelar av den vanliga arbetsförtjänsten dock fortfarande med en övre gräns på fem kronor. Å andra sidan ingår ej här att daghjälp till försörjare kan höjas utöver eljest gällande belopp. Motiveringen till att daghjälpens andel av arbetsförtjänsten höjts sägs vara att denna anordning får speciell betydelse på platser med speciellt låga löner eftersom i andra fall daghjälp kommer att utgå med maximibeloppet fem kronor.⁵⁸⁾ Den mer betydelsefulla avvikelsen från reservanternas förslag gäller konfliktdirektiven.⁵⁹⁾ Reservanternas hade menat att försäkringsersättningen inte skulle utgå till den som omfattas av konflikt mellan arbetsgivare och arbetare eller till den som, även om vederbörande inte omfattas av konflikten, i följd av

konflikten är arbetslös eller till den som tillhör ett yrke för vilket allmän konflikt råder.⁶⁰⁾ Enligt motionens förslag skall blott den som direkt omfattas av konflikt gå förlustig sin ersättningsrätt. Genom denna begränsning kan man givetvis undgå många av de svårigheter som är förbundna med bedömandet huruvida arbetslösa, som ej direkt deltar i en konflikt, skall anses berörda av konflikten. Reservanterna hade gjort ett litet avsteg från 1922 års riksdagskompromiss om konfliktdirektiven; med motionärernas förslag blev brytningen total. Motionärernas lagförslag sammanfaller för övrigt vad konfliktdirektiven beträffar med den standpunkt LO intagit alltsedan konfliktfrågorna aktualiserats.⁶¹⁾

Motionen remitterades till det sammansatta stats- och andra lagutskottet, vars borgerliga majoritet yrkade på avslag.⁶²⁾ Arbetslöshetsförsäkringsfrågan sades ännu inte vara mogen för sitt avgörande och utskottet kunde då bl a hänvisa till att socialförsäkringskommitténs förslag inte vunnit någon mer allmän anslutning varken inom kommittén själv (där ju fem ledamöter av nio yrkat avslag eller uppskov) eller bland remissinstanserna. Enligt utskottet måste det också inge mycket starka betänkligheter att samhällets kontroll av arbetslöshetskassorna försvagats i motionärernas förslag jämfört med socialförsäkringskommitténs samt att kostnaderna för det allmänna höjts. Från principiell synpunkt intressant är utskottets erkännande av samhällets plikt att hjälpa arbetslösa även under mer normala förhållanden på arbetsmarknaden och utskottets uttalade förhoppning att frågan om en ordnad och planmässig arbetslöshetspolitik så snart som möjligt skulle kunna lösas.

I båda riksdagskamrarna bifölls utskottets hemställan.⁶³⁾ Man kan inte undgå intrycket att den socialdemokratiska motionen hade ett demonstrationspolitiskt syfte. Flera faktorer talar nämligen för att socialdemokraterna måste ansett det som uteslutet att riksdagen skulle fatta ett positivt beslut. De borgerliga partierna hade parlamentarisk majoritet och partiernas uppfattningar om såväl önskvärdheten av arbetslöshetsförsäkring som nödvändiga kontrollbestämmelser har tidigare omtalats. Dessa uppfattningar var

givetvis inte socialdemokraterna okunniga om. En av de socialdemokratiska huvudmotionärerna och ledamoten i socialförsäkringskommittén, Hagman, hade t ex meddelat 1922 års LO-kongress att den uppfattningen måste avskrivas att en eventuell statsunderstödd arbetslöshetsförsäkring skulle underlätta lönepolitiken.⁶⁴⁾ För det andra var det stridande mot praxis att riksdagen beslutar om en förhållandevis genomgripande lagstiftning utan att frågan prövats i regeringen och granskats i lagrådet. Detta var även socialdemokraterna medvetna om.⁶⁵⁾ Utskottet hade givetvis också tagit fasta härpa liksom flera talare i riksdagen.

Sedan kristidsarbetslösheten nått sitt maximum under de första månaderna av år 1922 och ett mer positivt sysselsättningsläge började skönjas kom de arbetslöshetspolitiska insatserna successivt att avvecklas. Nödhjälpsarbetena skars ner och från och med september 1923 upphörde statsbidragen till det kommunala kontantstödet.⁶⁶⁾ Frågan om huruvida arbetslöshetshjälpen skulle permanentas och i så fall vilken utformning denna skulle få blev därmed aktuell. Genom sin riksdagsmotion aktualiserade socialdemokraterna frågan i riksdagen och i utskottsutlåtandet hade framhållits önskvärldheten av att frågan om en permanent arbetslöshetspolitik borde lösas så snart som möjligt. Den tryggerska regeringen hörsammade utskottets uttalande och på försommaren 1924 utsågs fem sakkunniga att utreda frågan om och avge förslag beträffande motverkandet av arbetslöshet genom anordnandet av allmänna arbeten. I utredningsdirektiven framhölls bl a att de "mycket betydande" erfarenheterna från kristidspolitiken skulle tillgodogöras.⁶⁷⁾

Enligt de sakkunnigas förslag, som överlämnades i juli månad 1925, skulle den tidigare provisoriska politiken göras permanent och således bibehållas i stort sett oförändrad. Eftersom man har "anledning att befara, att en mer eller mindre omfattande arbetslöshet i vårt land för nu överskådlig tid, kommer att bli en tämligen konstant företeelse" bör verksamheten drivas kontinuerligt.⁶⁸⁾ Arbetslöshetskommissionen borde bibehållas med i huvudsak samma organisation och samma befogenheter som tidigare. Även principen att arbetslönen skall ligga under den öppna marknadens löner föreslås bli bibehållen liksom konflikt direktiven och behovs-

principen.⁶⁹⁾ Den sistnämnda principen innebär att den arbetslöses hjälpbehov skall prövas från fall till fall och principen hade tidigare gett och skulle alltså i fortsättningen också ge arbetslöshetskommissionen möjlighet till diskretionär avstängning från hjälp för vissa kategorier arbetslösa.⁷⁰⁾ Denna behovsprincip står uppenbarligen i motsatsställning till försäkringsprincipen. Den viktiga hörnstenen i det "svenska systemet" att kontantunderstöd blott i undantagsfall bör utgå, dvs i fall då arbetslösheten är så svår att sysselsättning vid nödhjälpsarbeten inte kan beredas, föreslås för övrigt också bli vidmakthållen.⁷¹⁾

De två socialdemokraterna bland de sakkunniga avgav ett särskilt yttrande, vari rätten till arbetslöshetshjälp hävdas.⁷²⁾ Man anser sig därför inte kunna ansluta sig till det föreliggande förslaget i den meningen att det skulle innebära en fullständig lösning på arbetslöshetsfrågan. Eftersom de sakkunniga i enlighet med sina direktiv inte behandlat arbetslöshetsförsäkringen bör, enligt de socialdemokratiska utredningsmännen, en ny utredning snarast möjligt tillsättas med syfte att åstadkomma en kombinerad försäkrings- och arbetslinje. På hösten 1924 hade en socialdemokratisk regering efterträtt den tryggerska och i oktober 1925 tillkallade regeringen två sakkunniga (den tidigare omtalade Hagman och revisionssekreteraren Eklund) för att inom socialdepartementet utarbeta ett förslag i enligt med ovanstående rekommendationer.

Utredningen, eller rättare sagt överarbetningen av de tidigare utredningarna om arbetslöshetsförsäkring och om anordnandet av offentliga arbeten, genomfördes under loppet av knappt två månader. Utredningsförslaget innefattade förutom lagar för arbetslöshetsförsäkring och offentliga arbeten (nu kallade reservarbeten) även förslag till lag om arbetsförmedling.⁷³⁾ En närmare reglering och föreslagen utbyggnad av arbetsförmedlingen hade för övrigt också ingått i socialförsäkringskommitténs betänkande, dock ej i 1924 års socialdemokratiska motion. Arbetslöshetsförsäkringsförslaget baseras i stor utstärckning på förslaget i 1924 års motion med framför allt tre förändringar. Sambandet mellan

arbetslinjen och försäkringslinjen tar sig det uttrycket att försäkrade arbetslösa föreslås få rätt att under mer normala tider välja mellan försäkringsersättning och reservarbete.⁷⁴⁾ Endast då svårare arbetslöshet råder skulle tillsynsmyndigheten (socialstyrelsen) äga rätt att meddela bestämmelse om att reservarbete skulle utgöra "lämpligt arbete". Denna föreslagna kombination mellan försäkrings- och arbetslinjen kan ses som en kompromiss mellan förslagen i socialförsäkringskommitténs betänkande och 1924 års motion.

Även de övriga förändringarna uttrycker den med hänsyn till det parlamentariska läget påtvungna kompromissviljan. Statsbidraget föreslås nu utgå i relation till daghjälp till skillnad från förslagen i socialförsäkringskommitténs betänkande och i 1924 års motion. I sitt remissvar till socialförsäkringskommittén hade socialstyrelsen menat att statsbidragets konstruktion skulle innebära inbesparingar för arbetslöshetskassorna och att dessa inbesparingar skulle kunna komma till användning i kampen på arbetsmarknaden. Statsbidraget borde därför utgå i relation till lämnad försäkringsersättning. I det föreliggande förslaget föreslås i enlighet med socialstyrelsens yttrande att statsbidraget skall utgå i efterhand och i förhållande till den utbetalda försäkringsersättningen.⁷⁵⁾ Härigenom skulle den statliga kontrollen kunna verkställas i efterhand. Det av socialförsäkringskommittén förordade förfarings sättet med en av socialstyrelsen utsedd kassastyrelseordförande med vetorätt ansågs därför ej erforderligt eftersom det var egna avgifter som i första hand skulle finansiera ersättningen medan eventuellt utbetalande av statsbidrag skulle bli beroende av socialstyrelsens efterhandsgranskning av kassornas verksamhet.

Statsbidraget föreslogs utgå med hälften av utbetald daghjälp, vilket i princip är i linje med 1924 års motionärers och socialförsäkringskommitténs uppfattning om hälften-hälftenfinansiering. En väsentlig förändring i nu föreliggande förslag är dock att statsbidraget, som föreslogs utgå maximalt sjuttioåtta dagar, först skulle utbetalas från och med den trettonde dagens arbetslöshet. Med en karenstid på sex dagar skulle detta i realiteten

innebära att statsbidrag till den arbetslöses försäkringsersättning utgick först från och med hans nittonde arbetslöshetsdag. Denna restriktivitet var säkerligen tänkt att göra förslaget mer acceptabelt för det svenska systemets företrädare. Som tidigare nämnts ingick behovsprincipen i det svenska systemet och med statsbidragets restriktivitet kommer statlig hjälp till korttidsarbetslösa, dvs de minst hjälpbehövande, ej att utgå. Att korttidsarbetslöshet elimineras minskar också de statliga utgifterna för verksamheten och genom att en relativt stor del av arbetslösheten under normala tider är av korttidskaraktär kommer också tillsynsmyndighetens kontrollmöjligheter att förbättras. Härtill kommer möjligheten med hänvisning till reservarbeten vid svårare arbetslöshet, dvs då antalet långtidsarbetslösa ökar. Dessutom torde kontrollen mot missbruk från kassorna bli bättre eftersom två veckors ersättning helt och hållet måste finansieras med egna medel.

Den 11 december 1925 tillkallade socialministern femton sakkunniga, vilka hade att granska ovanstående förslag. Denna granskningsnämnd omfattade representanter för olika partier och intressegrupper och syftet med en så bred representation var uppenbarligen att få fram ett kompromissförslag som regeringen skulle kunna få en riksdagsmajoritets stöd för. De sakkunniga avgav sitt utlåtande den 30 januari 1926⁷⁶⁾ varefter några remissinstanser anbefalldes att skyndsamt avge sina yttranden. Remissinstansernas utlåtanden förelåg också inom loppet av knappt två veckor. Att regeringen forcerade frågan för att kunna framlägga en proposition till 1926 års riksdag framgår av 1926 års statsverksproposition.⁷⁷⁾ Någon proposition kom emellertid ej att avlämnas till 1926 års riksdag. I stället tillkallades på våren 1926 nya sakkunniga med uppgift att kombinera arbets- och försäkringslinjerna varvid de sakkunniga bl a skulle pröva frågan om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.

Den socialdemokratiska tvärvändningen skall ses i ljuset av reaktionerna på det tidigare nämnda utredningsförslaget. Granskningsnämndens majoritet uttryckte sitt gillande över förslaget och hade blott vissa detaljanmärkningar mot detsamma.⁷⁸⁾ Speciellt intres-

sant i detta sammanhang är emellertid de särskilda yttranden och reservationer som sju av de femton sakkunniga fogat till utlåtandet. Att arbetsgivar- och högerrepresentanterna skulle ta klart avstånd från förslaget kan inte ha varit oväntat.⁷⁹⁾ Att Gentsystemet ej heller var förenligt med bondeförbundets uppfattning om lämplig arbetslöshetsförsäkring framgår av K A Westmans särskilda yttrande.⁸⁰⁾ Bondeförbundet var ett typiskt intressparti och böndemas ekonomiska intressen i en arbetslöshetsförsäkring hade framkommit redan vid riksdagsdebatterna under seklets första decennium. Under riksdagsdebatten 1924, då den socialdemokratiska motionen behandlades, hade ingen representant för partiet yttrat sig. Av Westmans yttrande framgår nu att det svenska systemet var fast förankrat inom bondeförbundet. Den dittills bedrivna arbetslöshetspolitiken borde därför fortsätta. Det framskymtar emellertid också i yttrandet att om arbetslöshetsförsäkring skall införas så bör den göras obligatorisk varigenom arbetsgivarna (och alltså inte bönderna i egenskap av skattebetalare) får finansiera industrins arbetslöshet. De frisinnade, vars stöd socialdemokraterna speciellt räknade med, ställde sig också kallsinniga gentemot förslaget⁸¹⁾ och framstär också som klara företrädare för existerande arbetslöshetspolitiska principer. I likhet med övriga borgerliga reservanter påtalas nackdelen med Gentsystemet i det att detta blott blir tillgängligt för industrins organiserade arbetare och i likhet med bondeförbundaren ifrågasätts därför om inte industrin borde bidra till försäkringen. Frågan om industrins bidragsskyldighet sägs inte ha blivit slutgiltigt prövad, vilket kan tolkas som ett önskemål från de frisinnade att obligatorielinjen görs föremål för en undersökning. De betydelsefulla remissinstanserna arbetslöshetskommissionen och socialstyrelsen var som goda företrädare för det svenska systemet också ytterst kritiska mot förslaget.⁸²⁾ I likhet med de borgerliga reservanterna och i likhet med 1924 års utskottsutlåtande säger man sig inte acceptera försäkringen än mindre betryggande garantier för samhällsintresset skapas. I båda remissyttrandena är man dessutom skeptisk mot Gentsystemet i det att företrädesvis industrins organiserade arbetare skulle omfattas. Arbetslöshetskommissionen tar helt avstånd från förslaget och menar att samhället vid uppkommen arbetslöshet opartiskt bör lämna

hjälp åt arbetslösa inom alla yrken (och alltså inte enbart åt industriarbetare). Arbetslöshetskommissionen efterlyser därför en utredning om införandet av obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.

Den borgerliga fronten gentemot socialdemokratien har sällan eller aldrig varit så stark som under 1920-talets arbetslöshetsdebatt. I arbetslöshetsförsäkringsfrågan fanns dock en tänkbar spricka i fronten genom att de frisinnade visat sig intresserade av att bidra till frågans lösning. I reservationen till socialförsäkringskommitténs betänkande hade man yrkat på någon tids uppskov med frågans lösning. När nu frågan aktualiserades genom den förebådade propositionen visade sig de frisinnade inte villiga att medverka. Man kvarhöll sina önskemål i frågor som konfliktföretag och hänvisning till nödhjälpsarbeten även under normala tider. Härtill kom nu ett ifrågasättande av Gentsystemet. Vi skall här inte diskutera eller värdera den socialdemokratiska regeringens val att tillsätta en ny utredning i stället för att avge en proposition. Troligt är det emellertid att ett regeringsförslag baserat på det under hösten 1925 utarbetade förslaget inte skulle ha omfattats av någon riksdagsmajoritet.⁸³⁾

4.4 Sammanfattande synpunkter

Före det första världskriget hade någon statlig arbetslöshetspolitik inte bedrivits i Sverige. Principerna för hur en sådan politik skulle utformas kan dock sägas ha blivit erkända: genom konjunkturuomfördelande offentliga arbeten till marknadsmässiga löner skulle sysselsättningsläget stabiliseras och genom arbetslöshetsförsäkring skulle arbetarna kunna erhålla en rätt till kontantstöd vid oförvällad arbetslöshet. Ur den under världskriget och deflationskrisen bedrivna hjälpverksamheten hade emellertid nya principer vuxit fram. Dessa principer anknöt till de arbetslöshetsorsaker som betonades av den klassiska ekonomiska teorin. De främsta orsakerna till arbetslöshet ansågs vara arbetskraftens trögrörlighet men framför allt alltför höga löner, dvs marknadslöner ovanför den punkt där utbuds- och efterfrågekurvorna på arbetsmarknaden skär varandra. Med denna löneteori som

ledstjärna blir den mest extrema rekommendationen för arbetslöshetspolitiken att inga som helst hjälpåtgärder från samhällets sida bör vidtagas. Alla åtgärder från det allmännas sida till förebyggandet och motverkandet av arbetslöshetens följder blir nämligen ett ingripande på arbetsmarknaden till arbetstagarnas fördel, varigenom lönenivån höjs med arbetslöshet som följd eller varigenom lönenivåns nödvändiga sänkning försvåras eller omöjliggörs.

Att den dåvarande arbetslöshetspolitiken var ytterst konsekvent sett som en ekonomisk-teoretisk rekommendation har ofta omvittnats.⁸⁴⁾ Hjälpens var rent socialt motiverad och syftade till att hjälpa oförvällat arbetslösa som befann sig i en nödsituation. Hjälpens var av fattigvårdskaraktär i den bemärkelsen att det individuella hjälpbehovet prövades från fall till fall och i det att eventuella hjälpbelopp (kontantstöd eller nödhjälpslöner) var restriktiva. Denna restriktivitet motiverades med att hjälpen i sig inte fick öka arbetslösheten genom att stärka de arbetslösas motståndskraft mot lönesänkningar eller uppmuntra till hjälp framför arbete i öppna marknaden. Företrädesvis skulle hjälpen utgå i form av nödhjälpsarbeten, vilka emellertid inte fick konkurrera med den öppna arbetsmarknaden varken om projekt eller om arbetskraft. I annat fall skulle nämligen direkt eller indirekt arbetslöshetens omfattning öka. Den starka tonvikten på arbetslinjen betingades av att sysslolöshet och kontantstöd sågs som demoraliserande men framför allt av att hänvisning till nödhjälpsarbeten utgjorde en provosten på arbetsviljan. Den som vägrade åtaga sig nödhjälpsarbete kunde inte betraktas som oförvällat arbetslös och ej heller anses som hjälpbehövande. De enda regelmässigt utgående kontantstöd som accepterades inom det svenska systemets ram var icke-subventionerade ersättningar från de fackliga arbetslöshetskassorna. Det är fackorganisationernas ensak hur de vill driva sin lönepolitik och kan de genom sina kassor uppnå bättre villkor så "måste det anses dem väl unnat" skriver t ex det svenska systemets kanske främste ideolog Eli Heckscher med instämmande av Gustav Cassel.⁸⁵⁾

Ett hjälpsystem baserat på behovsprincipen och på den restriktio-

nen att hjälpen i sig inte får hämma arbetskraftens rörlighet eller lönens böjlighet implicerar en strikt offentlig neutralitet gentemot parterna på arbetsmarknaden. Ur denna neutralitetsuppfattning ter sig de under hjälpverksamhetens gång utvecklade principerna som helt följdriktiga. Givet är att en viss motsättning existerar mellan å ena sidan neutralitetskravet och å andra sidan det socialpolitiskt motiverade kravet på trygghet vid inkomstbortfall. En kompromiss mellan dessa båda krav måste därför nås. Under 1920-talet kom emellertid den borgerliga uppfattningen om statens neutralitet att utgöra en ganska så kompromisslös ståndpunkt. För arbetslöshetspolitiken, och även för socialpolitiken i övrigt, blev därför också 1920-talet en period av statlig passivitet.

Tidigare har omnämnts att motståndet mot arbetslöshetsförsäkring speciellt kom från arbetsgivare- och bondehåll. Politiskt representerades dessa grupper under den här studerade perioden främst av högern och bondeförbundet.⁸⁶⁾ Huruvida dessa partiers agerande i arbetslöshetsfrågan återspeglade en ekonomisk-teoretisk medvetenhet är diskutabelt. En genomgång av partiernas valmanifest från och med det första efterkrigsvalet 1919 t o m 1926 års val avslöjar att såväl allmänna valmansförbundet som bondeförbundet vid varje val yrkat på jordbruksprotektionism eller speciella stödåtgärder för jordbruket och att allmänna valmansförbundet för vissa år yrkat på tullskydd jämväl för industrin.⁸⁷⁾ Inom utrikeshandelspolitiken och näringspolitiken var sålunda partierna, åtminstone av valmanifesten att döma, opåverkade av den liberala ekonomiska teorin, något som ger visst stöd för tanken att de ekonomisk-teoretiska rekommendationerna just inom arbetslöshetspolitiken sammanföll med högerns och bondeförbundets ekonomiska intressen varigenom teorin s a s föll i god jordmån. Ambivalensen till den ekonomiska teorin framgår tydligt i allmänna valmansförbundets uttalanden inför valet 1924, där det å ena sidan heter att högern skall föra en klart jordbruksvänlig politik som skall lämna jordbruket ett skydd som möjliggör dess bestånd som landets modernäring och å andra sidan att den sociala lagstiftning som åsidosätter de ekonomiska lagarna är dömd till misslyckande.⁸⁸⁾

Att de ekonomisk-teoretiska rekommendationerna också anammades av liberalerna kan delvis ses som betingat av de liberala riksdagsmännens intresseanknytning till det svenska systemet. En genomgång av yrkestillhörigheten 1924 hos liberala riksdagsmän (tillhörande liberala partiet och frisinnade folkpartiet samt frisinnade vildar) ger till resultat att närmare hälften av de liberala riksdagsledamöterna tillhörde bondeklassen (godsägare, lantbrukare och hemmansägare) medan totalt något över sextio procent ingick i kategorin bönder- och arbetsgivare.⁸⁹⁾ Ingen liberal representant tillhörde arbetarklassen, dvs den grupp som har ett ekonomiskt intresse i en generös arbetslöshetspolitik.

En viss nyansskillnad mellan liberaler och övriga borgerliga partier kan dock urskiljas i det att man på liberalt håll inte stod främmande för möjligheten att ersätta det svenska systemets behovsprincip med ett rättskrav (dvs arbetslöshetsförsäkring). För övrigt höll man strikt fast vid det svenska systemets principer. Arbetslöshetsförsäkringen var alltså en sekundär fråga som blott kunde lösas inom ramen för rådande arbetslöshetspolitiska idéer och intentioner. Att det liberala intresset för arbetslöshetsförsäkring svalnade allt eftersom det svenska systemet växte fram, framgår av bristen på liberala initiativ i frågan under perioden och av valprogrammen. Av valmanifesten framgår klart det avtagande intresset för arbetslöshetsförsäkring. Speciellt intressant att notera är att, efter splittringen av liberala samlingspartiet, det liberala partiet inte någon gång framför önskvärdheten av arbetslöshetsförsäkring. I 1926 års manifest kan dessutom de frisinnades glidning bort från Gentsystemet skönjas, en glidning som kunde förmärkas redan under 1924 års riksdagsdebatt⁹⁰⁾ och i den frisinnade reservationen i granskningsnämnden. I 1920 års valmanifest förordas självhjälpen (dvs Gentsystemet) liksom i reservationen till socialförsäkringskommitténs betänkande, där det bl a heter att det i Sverige "icke kan bli tal om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring" och att det allmännas bistånd till arbetslösa bör "grundas på den sunda principen om hjälp till självhjälp".⁹¹⁾

Det svalnande intresset för arbetslöshetsförsäkring och yrkandet om uppskov i reservationen till 1922 års betänkande, det nyvaknade intresset för obligatorielinjen och det kompromisslösa fasthållandet vid det svenska systemet kan delvis förklaras med hänvisning till tongivande ekonomiska intressen inom de liberala leden. En annan väsentlig förklaringsfaktor torde vara den efter de första krigsårens "borgfred" stegrade konfliktaktiviteten på arbetsmarknaden. Nedanstående tabell utvisar antalet arbetskonflikter (strejker och lockouter) under den här studerade perioden mätt i antalet förlorade arbetsdagar. För jämförelses skull har även konfliktaktiviteten för åren 1910-1915 medtagits.⁹²⁾

Tabell 11: På grund av arbetsinställelser förlorade arbetsdagar (tusental)

1910	39	1919	2 296
1911	570	1920	8 943
1912	292	1921	2 663
1913	303	1922	2 675
1914	621	1923	6 907
1915	83	1924	1 205
1916	475	1925	2 560
1917	1 109	1926	1 711
1918	1 436	1927	400

Efter 1909 års storstrejk inträdde en relativt fredlig arbetsmarknadsera, som varade sju år. Att de lugna förhållandena till att börja med var betingade av fackföreningsrörelsens nederlag i storstrejken och tillbakagång åren härefter samt under världskrigets första år av borgfreden är obestridligt. Konfliktuppgången från och med 1917 återspeglar en växande styrka hos fackföreningsrörelsen men framför allt kraven på dyrtidskompensation. Om arbetarorganisationerna kan sägas ha spelat den anfallandes roll fram till deflationskrisen, kom de under de första åren av 1920-talet att inta en mer defensiv ställning gentemot arbetsgivarnas lönereduceringskrav. Av tabellen framgår att konfliktaktiviteten nådde sin kulmen 1920 med närmare nio miljoner förlorade

arbetsdagar (jämfört med närmare tolv miljoner under storstrejkåret 1909). Efter en ny höjdpunkt 1923 förmärks en nedgång i konfliktaktiviteten. Den svaga uppgången under år 1925 kan väsentligen tillskrivas jättelockouten detta år, en konflikt som ehuru kortvarig berörde fler arbetare än någon annan konflikt sedan storstrejken.⁹³⁾

Om strejker och lockouter relativt enkelt låter sig kvantifieras kan detsamma inte sägas om andra stridsåtgärder. I 1920-talets konfliktaktivitet ingick också stridsåtgärder som bojkotter och blockader, vilka även kan förekomma utan att arbetsnedläggelse föreligger. En blockad kan t ex vidtagas för att begränsa tillströmningen av arbetskraft till ett visst fack under den tid avtalsunderhandlingar förbereds eller pågår. Av arbetsmarknadsföreteelserna skall vi här speciellt uppmärksamma registersystemet. Utmärkande för registersystemet är upprättandet av ett arbetsgivarregister, vilket tänktes ersätta kollektivavtalet.⁹⁴⁾ Detta register innehåller lönekrav för olika typer av arbeten och om en arbetsgivare inte accepterar de registrerade lönerna utsätts arbetsplatsen för en "hemlig" blockad. Utan att således någon öppen lönekonflikt råder kan arbetsgivaren ej erhålla arbetskraft till löner under de registrerade. Den med registersystemet åsyftade lönekontrollen förutsätter att den fackliga organisationen kan kontrollera arbetskraftsutbudet och uppträda som en monopolist. Härigenom skapas således en konstlad brist på arbetskraft för att framtvinga lönehöjningar (typografernas i avsnitt 2.7.3 beskrivna löneaktioner är ett exempel på denna verksamhet). En utvecklad registerverksamhet inom ett fack innebär att offentlig arbetsförmedling i det närmaste blir överflödigt eftersom den fackliga organisationen övertagit arbetsförmedlingsfunktionen.

I Sverige uppdrogs de första riktlinjerna för registersystemets användning vid en syndikalistisk konferens år 1913.⁹⁵⁾ Även icke-syndikalistiska organisationer kom emellertid i mer eller mindre modifierad form att tillämpa registersystemet (exempelvis de grafiska förbunden samt livsmedelsarbetarna och gjutarna). Utåt sett mest välbekant är förmodligen metallindustriarbetarnas vid 1922 års kongress fattade beslut om införandet av register-

systemet.⁹⁶⁾ För metallindustriarbetareförbundets del kan beslutet om registersystem säkerligen ses som en inte oväntad utveckling med tanke på förbundets lönepolitiskt motiverade arbetslöshetskassa och platsbyrå och på den under världskriget kraftiga ansvällningen av metallarbetare och därav följande "överbefolkning" inom facket efter krigets slut. Någon större lönepolitisk effekt torde emellertid registersystemet inte haft inom metalls område. Den sekretess som omgav registerverksamheten gör det svårt att få ett tillförlitligt grepp om dess omfattning. Det väsentliga från arbetslöshetsförsäkringssynpunkt är emellertid att registerverksamhet kom att ingå i konfliktaktiviteten och att ett väl fungerande registersystem i praktiken torde kräva starka arbetslöshetskassor i förbunden för att möjliggöra understöd åt dem som blivit arbetslösa i samband med blockaderna och för att undanröja privatekonomiska orsaker till blockadbryteri. Vid LO-kongressen 1922 och 1926 yrkades för övrigt motionsvägen på ett gemensamt register för hela LO-området. Motionerna avslogs, dock inte av principiella skäl utan med hänsyn till de stora svårigheter och kostnader som skulle bli förbundna med en sådan central registerverksamhet.⁹⁷⁾

Alltifrån början av 1920-talet restes i olika sammanhang borgerliga krav på samhällsengripanden för återställandet av arbetsfred.⁹⁸⁾ Den borgerliga vänstern, vilken jämfört med övriga partier befann sig i en friare ställning i förhållande till arbetsmarknadens parter, kom härvid att gå i främsta ledet. En genomgång av liberala valprogram⁹⁹⁾ antyder att kraven skärptes efter det svåra konfliktåret 1923. Medan det i 1921 års program talas om nödvändigheten av övervinnandet av stridstillståndet på arbetsmarknaden och om önskvärdheten av en förtroendefull samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare, kräver båda de liberala partierna 1924 att "de förödande arbetskonflikterna" måste förebyggas genom samhällsengripanden. Vid 1926 års riksdag efterlystes i en frisinnad motion lagstiftning om obligatorisk skiljedom, förbud mot arbetsinställelse i arbetstvister där stat eller kommun är part och i alla slags tvister om arbetsavtals rättsliga innebörd och tillämpning samt skyldighet att meddela varsel i samband med vidtagandet av konfliktåtgärder.¹⁰⁰⁾ Den lagstiftning som efterlystes i motionen

förverkligades i stor utsträckning 1928 då riksdagen efter en proposition från den ekmanska regeringen beslutade om lagar om kollektivavtal och arbetsdomstol.

Den borgerliga vänsterns agerande i arbetslöshetsförsäkringsfrågan hängde intimt samman med konflikttaktiviteten på arbetsmarknaden och de liberala strävandena att främja arbetsfreden. Denna sammankoppling mellan arbetsfred och arbetslöshetsförsäkring framgår av olika auktoritativa uttalanden. Vid exempelvis remissdebatten under 1926 års riksdag yttrade det liberala partiets ledare Löfgren med anledning av den väntade arbetslöshetsförsäkringspropositionen att sambandet mellan sociala rättigheter och sociala skyldigheter är en grundläggande synpunkt på hela det sociala spörsmålet.¹⁰¹⁾ I den tidigare nämnda motionen till 1926 års riksdag med bl a den frisinnade ledaren Ekman som undertecknare heter det uttryckligen att det råder ett intimt samband mellan frågan om arbetslöshetsförsäkring och frågan om arbetsmarknadsparternas frihet att ekonomiskt bekämpa varandra.¹⁰²⁾ Sambandet mellan arbetslöshetsförsäkring och det tilltagande användandet av registersystemet behandlas t ex av Edén vid 1924 års riksdagsdebatt.¹⁰³⁾ Strävandena från fackföreningshåll att kontrollera arbetsutbudet sägs strida mot hela förutsättningen för arbetslöshetsförsäkringen eftersom det kan uppstå arbetslöshet som inte beror på brist på arbete utan på att den fackliga organisationen inte släpper fram folk till arbetet. Särskilt allvarligt sågs givetvis detta eftersom det största fackförbundet, metallindustriarbetarnas, tillämpade registersystemet. Inte minst framträdde detta då via socialstyrelsen, denna klara företrädare för det svenska systemet, den år 1926 tillsatta försäkringsutredningen försågs med en (senare ej angiven eller publicerad) promemoria som gav en fyllig beskrivning av fackföreningspolitik och arbetslöshet.¹⁰⁴⁾ En stor del av denna promemoria behandlade just registerverksamheten.

Konflikttaktiviteten på arbetsmarknaden ger en rimlig förklaring till liberalernas fasthållande vid konfliktdirektiven. Det starka sambandet mellan alla inom ett yrkesområde och den påtagliga intressegemenskapen nödvändiggör ett vidmakthållande vid existerande

principer enligt de frisinade reservanternas till 1925 års departementsutkast. Att man syntes vara på glid från den "sunda" självhjälpprincipen kan säkerligen till inte ringa del tillskrivas en växande misstro mot en facklig administration av arbetslöshetsförsäkringen. Man tycks alltså ha blivit alltmer ovillig att låta arbetslöshetskassorna till stor del fatta avgöranden om innebörden i "lämpligt arbete", "vanlig lön" osv.

Liberalernas förhållande av en lösning av arbetslöshetsförsäkringsfrågan innebar en rad egendomliga beteenden. Man beklagade inte tillståndet av den nya utredningen 1926 trots att obligatorielinjen blott tre år tidigare dödförklarats. Medan det i reservationen till 1922 års betänkande sägs att utländska erfarenheter ej får tillmätas betydelse¹⁰⁵⁾ heter det i ett särskilt yttrande till 1924 års utskottsutlåtande att utländska erfarenheter först borde utredas.¹⁰⁶⁾ Slutligen syns man vara på glid från frivilliglinjen inom arbetslöshetsförsäkringen medan man för sjukförsäkringens vidkommande uppger sitt tidigare krav på obligatorium och där vill bygga vidare på frivilliglinjen.¹⁰⁷⁾

Mot slutet av den här studerade tidsperioden syntes alla tidigare förhoppningar om att införa Gentsystemet grusade. Glidningen bort från Gentsystemet i Sverige passar väl in i den internationella utvecklingen. Av under 1920-talet tillkomna tio nationella arbetslöshetsförsäkringssystem var inte mindre än sju baserade på obligatorieprincipen. Härtill kom den stora utsträckningen av det engelska obligatoriet 1920. Den internationella utvecklingen tycks dock knappast ha påverkat utvecklingen i Sverige. Företrädarna för det svenska systemet ansåg ju detta överlägset utländska system och den enda officiella påverkan som förmärks är det tidigare nämnda utskottsytttrandet 1924. Den mest sannolika förklaringen för liberalernas vaknade intresse för obligatorielinjen tycks emellertid ha varit den som givits ovan. Eventuellt kan dock en viss påverkan ha skett från länder som Finland och Norge i vilka det omkring år 1925 fanns vissa funderingar på att överge Gentsystemet. Inte minst i Norge, ett föregångsland inom arbetslöshetsförsäkringen, hade det frivilliga systemet förlorat mark (medlemsantalet i kassorna uppgick år 1925 endast till ca

35 procent av 1920 års medlemsantal) och år 1926 föreslogs införandet av obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.¹⁰⁸⁾ Propositionen återkallades emellertid efter ett regeringsskifte.

För socialdemokratins del hade man för att genomföra en positiv lösning helt enkelt inget annat val än att låta utreda även obligatorielinjen. Även på fackligt håll hade man att acceptera det nya läge som inträtt. Vid LO:s kongress 1926 antogs ett utlåtande vari de av fackorganisationerna upprättade arbetslöshetskassorna sägs vara "beredda att omhänderhava administrationen" av arbetslöshetsförsäkringen men att även en obligatorisk försäkring kan godkännas.¹⁰⁹⁾ En liknande uppfattning framkommer i en skrivelse från metallindustriarbetareförbundets styrelse till regeringen i maj månad 1927. I skrivelsen protesterar man mot förhållningen av arbetslöshetsförsäkringsfrågan och förordar statsbidrag till de fackliga arbetslöshetskassorna. Dock anser sig förbundsstyrelsen även kunna godkänna införandet av obligatorisk försäkring.¹¹⁰⁾

Gentsystemet hade under hela den tid arbetslöshetsförsäkringsfrågan varit aktuell häftigt kritiserats från bonde- och arbetsgivarhåll och även från liberalt håll började man visa missnöje med systemet. Inom radikala arbetarkretsar hade man inte heller mycket till övers för Gentsystemet. Trots en revolutionär grundsyn började kommunisterna i början av 1920-talet att intressera sig för en utbyggnad av socialförsäkringarna och från och med 1924 års val krävdes i valmanifesten arbetslöshetsförsäkring. I 1926 års valmanifest från Sveriges Kommunistiska Parti karaktäriseras det av socialdemokraterna tillbakadragna förslaget som en "halvmessyr" och kommunisterna kräver en "effektiv arbetslöshetsförsäkring" varvid arbetsköparnas bidragsskyldighet fastslås.¹¹¹⁾ I en kommunistisk motion till 1928 års riksdag framgår den kommunistiska uppfattningen om en effektiv försäkring.¹¹²⁾ Inledningsvist sägs i motionen att en verklig lösning av arbetslöshetsproblemet inte är möjlig inom det kapitalistiska samhällets ram och motionärerna säger sig vara medvetna om "att alla åtgärder vidtagna inom det nuvarande samhällets ram endast bli palliativ".¹¹³⁾ Socialförsäkringskommitténs förslag liksom för-

slaget i 1924 års socialdemokratiska motion förkastas främst utifrån det faktum att båda förslagen utesluter "de flesta arbetslösa"¹¹⁴⁾, däribland den stora skara ungdomar som under dåvarande förhållanden ej hade möjlighet att få arbete av mer stadigvarande slag. Motionärernas förslag går ut på att försäkringen skall göras obligatorisk och omfatta alla arbetsföra män och kvinnor i åldern 16 till 67 år. Understöden skall vara av enhetskaraktär (dock varierande efter levnadskostnadernas höjd inom olika ortsgrupper) varjämte familjetillägg skall utgå. Understödstidens längd preciseras ej men säkerligen avsågs denna bli obegränsad. Av försäkringsersättningen skulle arbetsgivarna och staten finansiera hälften var. Motionen avslogs givetvis av riksdagen. Kommunisterna hade för övrigt då sammanlagt endast fem riksdagsmandat i båda kamrarna¹¹⁵⁾, varför motionen endast har intresse i det att den visar på den radikala arbetarrörelsens inställning till arbetslöshetsförsäkring och Gentsystemet. Innehållet i den kommunistiska motionen överensstämmer f ö väl med de krav som året förut framställts vid den landskonferens som arrangerats av de arbetslösas föreningar.¹¹⁶⁾

5. Perioden 1928 - 1932

5.1 1928 års betänkande

Den år 1926 tillsatta utredningsgruppen avlämnade sitt betänkande i april månad 1928.¹⁾ Betänkandet är märkligt bl a med tanke på att det inte utformades som ett majoritetsbetänkande med tillhörande reservationer. Betänkandet innehåller utarbetade förslag till såväl obligatorisk som frivillig försäkring och vid utarbetandet av förslagen har samtliga sakkunniga deltagit oberoende av deras inställning till huruvida arbetslöshetsförsäkring borde anordnas eller ej och oberoende av om de förordade obligatorie- eller frivilliglinjen. De sakkunniga utarbetade också förslag rörande reglering av den offentliga arbetsförmedlingen och rörande anordnandet av reservarbeten. Dessa två förslag kommer emellertid ej att behandlas här.

Utredningsgruppen bestod av åtta ledamöter. Av dessa var två socialdemokrater (Hagman och Lindqvist), två folkfrisinnade (von Koch och Carlström), en högerman (Bernström), en bondeförbundare (Johansson i Kälkebo) samt två ickepolitiker (Heckscher och Odelstierna). Efter en genomgång av arbetslöshetsfrågans tidigare behandling i Sverige och av utländska arbetslöshetsförsäkringssystem redogör de sakkunniga för sina principiella ståndpunkter till arbetslöshetsförsäkring. Fyra av de sakkunniga (Hagman, Lindqvist, von Koch och Odelstierna) förordar införandet av arbetslöshetsförsäkring.²⁾ För von Kochs del gäller att han förordar försäkringen endast under förutsättning att denna kopplas ihop med reservarbeten så att reservarbetet ingår som en del av förmånerna för de försäkrade. De fyra försäkringsmotståndarna baserar sitt motstånd främst utifrån försäkringen antagna effekter på arbetsmarknaden, dvs dess effekter på lönenivå och arbetslöshet.³⁾ De teoretiska grundvalarna utvecklas närmare i en till kommittébetänkandet bifogad promemoria utarbetad av Heckscher, en promemoria som på ett koncist sätt sammanfattar det svenska systemets bakomliggande ekonomiska principer.⁴⁾ Till skillnad från försäkringsförespråkarna menar försäkringsmotståndarna att samhällets hjälp åt arbetslösa bör vila på behovsprincipen. Den rätt till ersättning

som arbetslöshetsförsäkringen ger skulle nämligen tendera öka samhällets totala hjälpverksamhet eftersom de som ej uppfyller försäkringsvillkoren fortfarande måste understödjas efter då rådande behovsprincip och eftersom arbetslöshetsförsäkringen hjälper där den kanske minst behövs, nämligen under perioder med relativt kortvarig arbetslöshet.⁵⁾ Ännu en tendens till ökad hjälpverksamhet skulle kunna tänkas enligt försäkringsmotståndarna nämligen att arbetslöshetsförsäkringen skulle påverka de arbetslösas synsätt vad avser rätt till understöd så att man då försäkringstiden är utgången fortfarande ställer anspråk på understöd. Genom att således den totala hjälpen från samhällets sida tenderar öka om arbetslöshetsförsäkring införs försvagas trycket nedåt på lönenivån och arbetslöshetsförsäkringen "lämpar sig därför bättre än fattigvården enbart att vara medel för en arbetslöshetspolitik som icke önskar reducera arbetslösheten till ett minimum".⁶⁾

Alla de sakkunniga är dock överens om att, om arbetslöshetsförsäkring skall införas, denna bör baseras på obligatorielinjen.⁷⁾ Socialdemokraten Hagman (som fö deltagit i föregående två försäkringsutredningar) ansåg dock att början borde göras med en frivillig försäkring med tanke på att en obligatorisk försäkring skulle medföra betydande organisatoriska åtgärder. Den obligatoriska försäkringens överlägsenhet framför Gentsystemet ligger enligt övriga sakkunniga i att man med en obligatorisk anslutning kan få försäkringen att omfatta just de arbetstagare som samhället önskar skydda och att de som skulle omslutas i ett Gentsystem kanske rentav är de som klarar sig bäst utan stöd från samhällets sida. En annan nackdel med Gentsystemet ligger i att det inte kan förenas med arbetsgivarbidrag och att, enligt några av de sakkunniga (med stor sannolikhet de borgerliga ledamöterna), detta system faktiskt skulle bevara sambandet mellan arbetslöshetskassorna och "de för striderna på arbetsmarknaden organiserade fackförbunden". En kanske märklig invändning mot Gentsystemet är också att detta ur riskutjämningssynpunkt är underlägset ett obligatoriskt system. En av de stora fördelarna med Gentsystemet har nämligen alltid ansetts vara att avgifterna enkelt låter sig riskdifferentieras varigenom arbetslöshetsförsäkringens fördel-

nings- och resursallokeringsmässiga effekter inom försäkrings- tagarkollektivet skulle reduceras till ett minimum, något som måste anses stå i god samklang med åtminstone en liberalekonomisk uppfattning. En annan märklighet är att bondeförbundsrepresentanten, i likhet med Hagman, förordar det annars av bönderna illa sedda Gentsystemet. Det skall då erinras om att Johansson i Kälkebo vänder sig mot arbetslöshetsförsäkring som sådan och att hans förord för Gentsystemet enbart gäller om en försäkring kommer till stånd. I princip förordar emellertid bondeförbundsrepresentanten obligatorilinjén men, något som framgår av det följande, sakkunnigbetänkandet har uteslutit lant- och skogsarbetarna ur försäkringen.

De sakkunniga utarbetade, som tidigare nämnts, lagförslag till såväl obligatorisk försäkring (A-förslaget) som frivillig försäkring (B-förslaget). Enligt A-förslaget skall försäkringen omfatta alla arbetare som fyllt 16 men ej 67 år med vissa undantag. 8) Undantagna är befattningshavare i överordnad ställning samt butiksbiträden, bokhållare, ritare och därmed jämställd personal. Att försäkringen ej föreslås omfatta dessa tjänstemannagrupper motiveras med att arbetslöshetsrisken för dessa anses relativt liten och att den individuella arbetslösheten är relativt långvarig, varför en arbetslöshetsförsäkring skulle få en ringa betydelse. 9) Av kroppsarbetarna har vissa grupper uteslutits: arbetsgivaren närstående personer, hemarbetare, ordinarie befattningshavare i statlig tjänst samt arbetare inom fiske, jordbruk, skogs- och flottningsarbete. Speciellt den stora gruppen lant- och skogsarbetare förtjänar uppmärksamhet. Totalt uppskattades de av försäkringen omslutna arbetaregrupperna till omkring 625 000 årsarbetare, en siffra som kan jämföras med omkring 235 000 uteslutna lant-, skogs- och flottningsarbetare. 10) De sakkunniga är eniga om att dessa uteslutna grupper har ett behov av arbetslöshetsförsäkring men administrativa överväganden har motiverat uteslutningen (relativt höga kostnader i samband med kontroll och uppbörd). Med denna uteslutning skulle, enligt de sakkunniga, 7/8 av försäkrings-tagarna koncentreras till 1/8 av landets yta, varför den administrativa appraten skulle bli relativt enkel. 11) Enligt de sakkunniga bör försäkringen till att börja med omfatta lättadministrer-

rade arbetargrupper varefter lant- och skogsarbetarnas ställning, liksom för övrigt butiks- och kontorspersonalens, på nytt prövas som erfarenheter vunnits.

Ersättningen enligt A-förslaget föreslås baserad på den s k inkomstbortfallsskompensationsprincipen, varigenom försäkringsersättningen relateras till den under arbetslöshetsperioden förloade arbetsförtjänsten. Alternativet härtill är den s k minimistandardprincipen, varvid ersättningen utgår med ett lika stort belopp för alla försäkringstagare, eventuellt med differentiering efter någon annan variabel än bortfallen inkomst (t ex ålder). Ett sådant enhetsunderstöd förkastas av de sakkunniga främst med tanke på att kompensationskvoten för lägre inkomstagare skulle bli alltför stor med befärade negativa effekter på arbetsvilligheten.¹²⁾ Av praktiska skäl förespråkas inkomstklassmetoden varvid sex inkomstklasser urskiljs. Med hänsyn till att försäkringsersättningen skulle avlasta fattigvården men också till att arbetsvilligheten inte negativt skulle påverkas stannade de sakkunniga för en femtioprocentig kompensation, vartill emellertid kommer ett likaledes inkomstrelaterat familjetillägg. Maximum för försäkringsersättningen (exklusive familjetillägg) fastställdes till 3.25 kronor varvid det kravet uppfylldes att försäkringsersättningen ej skulle överstiga den lägsta lönen vid statliga nödhjälpsarbeten (då 3.45 kronor).¹³⁾

De sakkunniga syns varit relativt eniga vad avser ersättningens storlek. Detsamma gäller valet av karenstid (sex arbetslösa dagar under en fjortondagarsperiod).¹⁴⁾ När det gäller ersättningstidens längd och villkoren för erhållandet av ersättningen framgår emellertid en klar skiljelinje mellan socialdemokraternas (inkl Odelstierna) och de borgerligas (inkl Heckscher) samhällssyn. Med undantag för avgiftsvillkoren, där de sakkunniga enats om att minst tjugosex veckavgifter måste ha erlagts under nästföregående fyra försäkringskvartal för rätt till ersättning,¹⁵⁾ förordar de borgerliga betydligt striktare bestämmelser än socialdemokraterna. Medan socialdemokraterna och Odelstierna föreslår en ersättningstid om etthundratjugo dagar stannar de borgerliga för nittio dagar.¹⁶⁾ I båda fallen är det emellertid en klar förbätt-

ring jämfört med socialförsäkringskommitténs 70 dagar. Mest märkligt är dock skillnaden vad avser konfliktdirektiven och innebörden i begreppet "lämpligt arbete".

Enligt de borgerliga ledamöterna är ett erbjudet arbete lämpligt bl a om det är förenat med en avlöning, som provas skälig till i arbetsorten förekommande avlöning för sådant arbete. Socialdemokraterna föreslår, i likhet med 1922 års betänkande, att avlöningen inte får understiga den i arbetsorten vanliga avlöningen för sådant arbete.¹⁷⁾ Det borgerliga förslaget syftar till att hindra arbetslöshetsförsäkringen från att verka arbetslöshetsskapande. Det är det rådande läget på arbetsmarknaden som bör fälla utslaget för den lönenivå som skall upprätthållas. En lön, som ligger ovanför jämviktslönen skall alltså inte skyddas av en arbetslöshetsförsäkring. Det borgerliga förslaget innebär en skärpning i lönefrågan jämfört med motsvarande förslag i 1922 års betänkande. De socialdemokratiska ledamöterna menade att utbredningen av kollektivavtal skulle göra det borgerliga förslaget av intresse blott för den del av arbetsmarknaden som ännu inte var avtalsreglerad och inom dessa områden torde dessutom lönerna vara ogynnsammare än inom avtalsområdena. Att pröva lönernas skälighet skulle dessutom bli en ömtålig och svår uppgift och en lönened-sättning skulle uppfattas som ett partitagande för arbetsgivar-na.¹⁸⁾

I det borgerliga förslaget stadgas inget om huruvida konflikt-drabbad arbetsplats är lämpligt arbete eller ej.¹⁹⁾ Grundsatsen enligt den tidens svenska arbetslöshetspolitik var att hänvisning inte skulle äga rum till arbeten som var föremål för allmän konflikt eller partiell konflikt med allmänna verkningar. Till arbetsplatser där partiella konflikter förekom var det därför under vissa förutsättningar möjligt att hänvisa arbetslösa, ett faktum som år 1926 hade lett till den socialdemokratiska regeringens avgång i samband med Stripakonflikten. Varken socialförsäkringskommittén eller 1925 års departementsutkast hade i sina lagförslag några bestämmelser om hänvisning till konfliktdrabbad arbets-plats. Det ankom nämligen på de tillämpande organen att ingående pröva varje särskilt fall. Denna ståndpunkt intas också i före-

varande borgerliga förslag. Enligt socialdemokraterna bör det däremot uttryckligen stadgas att hänvisning ej får ske till konfliktdrabbad arbetsplats eftersom antagandet av sådant arbete skulle strida mot "hederns och solidaritetens bud". En lagstiftning kan inte undgå att ta hänsyn till detta och det bör inte bero på tillämpande myndigheters godtycke om den arbetslöse skall ställas inför valet att gå förlustig sin försäkringsersättning eller att utföra en enligt hans egen uppfattning skamlig gärning.

De sakkunniga presenterade också ett förslag till förordning angående anordnandet av reservarbeten, vari det bl a stadgas att reservarbetslöner skall understiga den öppna arbetsmarknadens löner för icke yrkesutbildad arbetskraft.²⁰⁾ Till dessa reservarbeten skulle man enligt de borgerliga ledamöterna kunna hänvisa ersättningsberättigade arbetslösa främst för att man därigenom skulle erhålla ett test på arbetsviljan och för att risken för sådan hänvisning skulle sporra den arbetslöse att finna arbete på den öppna arbetsmarknaden. Att reservarbeten således skulle få en avskräckande funktion framgår av lönesättningsprinciperna men också, som Heckscher närmare utvecklar i sin promemoria, av själva formen för de flesta reservarbeten "med gemensamma förläggningar långt från hemorterna, ett viktigt negativt moment, ej minst därför att det berövar de arbetslösa förbindelsen med deras ordinarie arbetsmarknad".²¹⁾ En viss uppmjukning jämfört med tidigare hållen borgerlig ståndpunkt ligger i att hänvisning till reservarbete blott kan ske efter minst trettiosexdagars uppburen försäkringsersättning.²²⁾ Från socialdemokratisk sida motsatte man sig, i likhet med reservanterna till 1922 års betänkande, bestämt en anordning enligt vilken de försäkrade under ersättningstiden skulle vara skyldiga att mottaga reservarbete.

I konfliktdirektivfrågan ansåg de socialdemokratiska ledamöterna kort och gott att ersättning inte skulle utgå till den som deltar i strejk eller är föremål för lockout.²³⁾ Denna utformning hade också direktiven fått i 1924 års motion och i 1925 års departementsutkast. Företrädarna för det svenska systemet å andra sidan menade att en sådan intressegemenskap kunde föreligga mellan arbetarna i en konflikt och vissa kategorier arbetslösa att det vore

motiverat att sådana arbetslösa avstängdes från hjälp. Dessutom ansågs ju arbetslöshetsförsäkringen stärka arbetarklassens ställning gentemot arbetsgivarna varför bestämmelserna om ersättning i händelse av arbetskonflikt borde vara återhållsamma. Bernström förordade ett lagförslag svarande i stort sett mot då gällande principer för arbetslöshetshjälp vid konflikter och mot förslaget i 1922 års betänkande. De övriga borgerliga representanterna ansåg emellertid att dittills gällande principer borde ändras. Ersättning skulle enligt detta förslag inte utgå till i konflikt direkt inblandad person eller till den som blivit arbetslös i anledning av konflikten och vars löne- och anställningsvillkor skäligen kan antas röna inverkan av konflikten. Denna utformning hade följande direktiven haft i 1922 års junikorrektur. Ersättningsrätten för dem som redan före en konflikts utbrott var arbetslösa skulle alltså ej påverkas. Detta hade nämligen varit ett hårt kritiserat inslag i då gällande arbetslöshetspolitiska principer. Med den föreslagna lydelsen skulle uppenbarligen konfliktdirektivens tillämpning innebära ett mindre mått av godtycke än tidigare och med förslaget skulle också den svenska lagstiftningen närma sig utländska bestämmelser i frågan.²⁴⁾

Arbetslöshetsförsäkringen skall enligt A-förslaget finansieras med avgifter från arbetare och arbetsgivare samt med statsmedel.²⁵⁾ Själva ersättningen föreslås finansierad med avgifter (hälften var för arbetsgivare och arbetstagare) medan statens åtaganden begränsas till utgifterna för familjetillägg och förvaltning. En fördel med avgiftsfinansiering, menar man, är att arbetslöshetens kostnader återförs till produktionen. Dessutom motiveras avgiftsfinansiering med hänsyn till det kärva statsfinansiella läget.²⁶⁾ Som naturligt ses dock att familjetilläggen finansieras av staten eftersom i annat fall de ogifta med sina avgifter också skulle få subventionera familjeförsörjarna. Att staten skall finansiera förvaltningen sammanhänger med uppfattningen att denna är en del av den allmänna förvaltningen, något som skall ses mot bakgrund av att den offentliga arbetsförmedlingen föreslås som försäkringens lokala organ.²⁷⁾

B-förslagets utformning är i tillämpliga delar likartad med A-förslagets.²⁸⁾ En naturlig skillnad mellan förslagen är dock att stadganden om ersättning och ersättningstid anger ramvärden inom den frivilliga försäkringen, så att kassorna således ges frihet att inom dessa ramar själva fastställa ersättning och ersättnings-tid. De för B-förslaget specifika lagförslagen gäller främst statsbidragets natur och kontrollfrågan. Enligt samtliga sakkun-niga (utom von Koch) skall statsbidraget utgå med samma belopp som de av kassamedlemmarna erlagda fasta avgifterna.²⁹⁾ Motivet för beräkningen av bidraget i relation till inbetalda avgifter sägs vara att en sådan anordning "uppmuntrar till finansiell för-tänksamhet och ansträngningar att öka medlemsstocken".³⁰⁾ Huvudskä-let torde dock vara att det allmännas åtaganden härigenom skulle bli mera jämt fördelade i tiden något som, underförstått, var en fördel under en tid då man ganska dogmatiskt var bunden av doktri-nen om en balanserad statsbudget. Konstruktionen är densamma som förordades i 1922 års betänkande med undantag för att statsbidra-get nu inte maximeras. Representanter för det allmänna föreslås emellertid inte ingå i kassornas styrelser. En sådan konstruktion hade nämligen stött på motstånd bland de potentiella försäkrings-tagarna. I syfte att förhindra kassorna från att på egen hand disponera över statsmedel i större omfattning föreslås i stället att statsbidraget endast utbetalas i den mån verkligt behov av medlen föreligger. Denna metod innebär således att kassorna skul-le få en ovillkorlig fordringsrätt mot staten för varje månads statsbidrag men att själva utbetalningen sker blott då kassorna verkligen behöver taga statsbidraget i anspråk. Tillsynsmyndig-heten (socialstyrelsen) måste dock noga följa kassornas verksam-het. Arbetslöshetskassorna skulle därför vara skyldiga att när som helst bereda tillsynsmyndigheten eller dess ombud tillfälle att granska räkenskaper, protokoll och andra relevanta handlingar samt att lämna dem tillträde till styrelse- och föreningsmöten.³¹⁾

En underlig skillnad mellan A- och B-förslagen i dess socialdemo-kratiska varianter ligger i reservarbetenas ställning. Social-demokraterna motsatte sig bestämt hänvisning till reservarbete inom den obligatoriska försäkringen. För den frivilliga försäk-ringens vidkommande föreslås emellertid, i likhet med 1925 års

departementsutkast, att hänvisning till reservarbeten kan ske efter föreskrift av tillsynsmyndigheten vid särskilt omfattande arbetslöshet.³²⁾ Denna skillnad i reservarbetenas ställning motiveras inte närmare utan man hänvisar i vaga ordalag till hänsynen om "såväl samhällets som kassornas intressen".³³⁾ Att reservarbeten inte borde ingå i det obligatoriska systemet sades bl a vara att tillgången på reservarbetsplatser var begränsad och att dessa därför borde reserveras för oförsäkrade och utförsäkrade arbetslösa. Man borde således inte utesluta icke-ersättningsberättigade från hjälp för att "deras bättre ställda kamrater" skulle tvingas till reservarbete.³⁴⁾ Eftersom en frivillig försäkring får en mindre omfattning och kanske också mer välbeställda arbetargrupper jämfört med den obligatoriska försäkringen borde, tycker man, kritik med än större skärpa riktas mot reservarbets-hänvisning i detta fall. Förklaringen till reservarbets-hänvisningen i den frivilliga försäkringen torde ligga i finansiella förhållanden. Givetvis skulle en enskild arbetslöshetskassas ekonomi bli hårt ansträngd vid en omfattande arbetslöshet inom yrket varför kassafinansiella skäl kan motivera en viss avlastning av arbetslösa. I och för sig föreligger möjligheten till extra uttaxering med statsbidrag uppgående till samma belopp som de uttaxerade avgifterna under förutsättning att tillsynsmyndigheten godkänt uttaxeringen.³⁵⁾ Ett sådant godkännande skulle emellertid säkerligen bli svårt för att inte säga omöjligt att utverka vid omfattande arbetslöshet med tanke på att socialstyrelsen var en av de allra främsta förespråkarna för den dåvarande arbetslöshetspolitiken.

Avslutningsvis skall också de beräknade kostnaderna för A- och B-förslagen beröras. Givetvis blir alla kostnadsberäkningar ytterst approximativa och beroende av storleken på förväntad arbetslöshet, arbetslöshetens fördelning inom olika inkomstklasser m m. På grundval av gjorda uppskattningar³⁶⁾ beräknades, vid en maximal understödstitid på 15 respektive 20 veckor, A-förslaget kosta 24,3 miljoner kronor (varav 19,0 miljoner kronor i daghjälp) respektive 28,4 miljoner kronor (varav 22,5 miljoner kronor i daghjälp). Eftersom arbetsgivare och arbetstagare föreslogs betala hälften var av daghjälpens skulle statens utgifter således

uppgå till 5,3 respektive 5,9 miljoner kronor. En kostnadsberäkning för B-förslaget ställer sig mer vanskelig än för A-förslaget genom att anslutningen ej är känd på förhand. Om emellertid samtliga då existerande arbetslöshetskassor valde att inrangeras i systemet beräknades statsbidraget uppgå till 4,2 respektive 4,9 miljoner kronor för en understödstitid av maximalt 15 respektive 20 veckor.³⁷⁾

5.2 Försäkringsfrågans läge 1928

1928 års betänkande representerar ett betydligt mer gediget och grundligt arbete än 1922 års betänkande. Medan 1922 års betänkande ganska summariskt avfärdat ett obligatoriskt system innehåller 1928 års betänkande kompletta lagförslag till såväl ett obligatoriskt som ett frivilligt system (och båda förslagen dessutom i borgerliga och socialdemokratiska varianter). Medan man i 1922 års betänkande visat sig relativt ointresserad av utländska erfarenheter innefattar 1928 års betänkande relativt grundliga analyser av utländska system (speciellt det engelska). I 1928 års betänkande återfinns dessutom en, om än begränsad, undersökning rörande effekten av olika understödstitider m m, något som helt saknas i 1922 års betänkande. Att 1928 års betänkande var ett fylligt aktstycke var dock till föga tröst för dem som eftersträvade en politisk lösning av arbetslöshetsförsäkringsfrågan, speciellt då i enlighet med Gentmodellen. Med betänkandet bekräftades nämligen den utveckling av försäkringsfrågan som tidigare kunnat skönjas: arbetslöshetsförsäkringen var på retur och Gentsystemets saga syntes all.

Att det skulle bli svart att nå en politisk lösning på grundval av betänkandet framgår bl a av att hälften av de sakkunniga motsatte sig införandet av försäkring. Dessutom visade sig de frisinnade vara splittrade i frågan. Carlström, bondeliberal och en förgrundsfigur inom partiet, var klar försäkringsmotståndare medan von Koch, stadsliberalen, ställde sig positiv. Till saken hör också att von Kochs lagförslag i alla väsentliga delar sammanföll med de borgerliga representanternas och att von Koch såväl i betänkandet som under en senare debatt i nationalökonomiska före-

ningen³⁸⁾ klart fastslår att hans förord för försäkringen gäller endast om reservarbeten inkopplas i systemet. Att de frisinna, vilka upprepade gånger sagt sig vilja verka för införandet av arbetslöshetsförsäkring, befann sig i en prekär situation framkommer i valprogrammet 1928 där det avlämnade betänkandet sägs vittna om att någon kungsväg inte ligger banad och klar "utan att en ingående prövning vill till, därest vilseledande misstag skola undvikas".³⁹⁾ Ett sådant uttryckssätt kan endast tyda på oenighet inom partiet och svårigheter att nå en enhetlig linje.

Ur 1928 års betänkande kan man dessutom plocka fram två omständigheter som gör det möjligt att förutsäga ett kommande politiskt motstånd mot ett eventuellt försäkringsförslag baserat på betänkandet. Den första omständigheten är uteslutandet av stora grupper, främst då lant- och skogsarbetare, ur försäkringen. Gentsystemet hade tidigare kritiserats bl a för dess svårighet att omfatta lant- och skogsarbetare och nu visade det sig alltså att inte ens ett obligatoriskt system kunde omsluta dessa grupper (till en rimlig kostnad). Den andra omständigheten var av de borgerliga upplevda negativa erfarenheter av arbetslöshetsförsäkringen utomlands, speciellt då i England. Dessa erfarenheter hänger i sin tur intimt samman med den relativt höga arbetslöshet som kvarstod i Sverige sedan deflationskrisen övervunnits. Faktum var, åtminstone av fackförbundens statistik att döma, att arbetslösheten inte under något år på 1920-talet understeg tio procent. Att hjälpa de arbetslösa utan att arbetslösheten därigenom förvärrades innebar att arbetslöshetspolitiken borde bedrivas restriktivt sett från det svenska systemets synpunkt. Men med en sådan restriktivitet i ett arbetslöshetsförsäkringssystem måste givetvis systemets socialpolitiska effekter under då rådande förhållanden bli ganska ringa, något som lätt kunde tas som intäkt för att arbetslöshetsförsäkring var en olämplig hjälpform och att samhällets hjälp i stället borde baseras på behovsprincipen.⁴⁰⁾ Än värre skulle det emellertid bli om arbetslöshetsförsäkringen med dess rätt till ersättning skulle ändra de arbetslösas attityder dithän att de som ej uppfyller försäkringsvillkoren (p g a exempelvis utförsäkring) får som vana att kräva

hjälp av samhället med risker för uppluckring av försäkringsbestämmelserna eller för ökade fattigvårdsutgifter. Det var här man nu kunde peka på erfarenheter från England där försäkringsbestämmelserna uppluckrats. (genom s k extended benefits) och där fattigvården kommit att bli betraktad som "ett naturligt komplement till försäkringens prestationer".⁴¹⁾ En dylik uppluckring, där erfarenheten nu kunde bekräfta det som förut blott varit farhågor, tedde sig givetvis helt oacceptabel för det svenska systemets företrädare.

Några positiva influenser från England, föregångslandet inom obligatorisk arbetslöshetsförsäkring, kan föknappast skönjas i betänkandet. När det gäller viktigare konstruktionsprinciper torde snarast den tyska försäkringsmodellen ha utövat påverkan (åtminstone finns i de svenska A-förslagen vissa väsentliga likheter med det år 1927 anammade försäkringsförslaget i Tyskland). I de svenska och tyska konstruktionerna deltar arbetsgivare och arbetstagare med lika delar i försäkringens finansiering, medan systemet i England finansierades av arbetsgivare, arbetstagare och staten med ungefärligen lika delar. En annan skillnad mellan de svenska och tyska konstruktionerna å ena sidan och den engelska å den andra hänför sig till olika uppfattningar om en socialförsäkrings syften. Enligt engelsk uppfattning skulle syftet vara att ge de försäkrade en minimistandard, varför försäkringsersättningen utgick i form av en enhetsersättning (med ålders- och könsdifferentiering). I de svenska och tyska konstruktionerna utgick emellertid ersättningen i relation till bortfallen inkomst.

Med 1928 års betänkande syntes Gentsystemet ha lämnat den praktiska politikens möjligheter. De frisinnaade representanterna föredrog en lösning baserad på obligatorielinjen i likhet med de flesta remissinstanserna. Notabelt är också den socialdemokratiska splittringen i det att endast Hagman ställde Gentsystemet främst. En liknande splittring finner vi inom fackföreningsrörelsen. I LO:s remissvar på betänkandet sägs i vaga ordalag att man godkänner "den form för försäkring som av praktiska skäl kan anses mest lämplig".⁴²⁾ I övrigt hänvisas till en sammanställning av fackförbundens yttranden, varur det framgår att tio förbund tillstyrker

obligatorisk försäkring och åtta förbund den frivilliga försäkringen. Övriga förbund har inte avgivit någon bestämd mening alls. Bland de förbund, som förordar frivillinglinjen, återfinns med ett undantag endast förbund med egna arbetslöshetskassor.

Med utgångspunkt från 1922 års betänkande kan trots allt en viss positiv utveckling skönjas vad avser Gentsystemet. Visserligen utgjorde de borgerligas B-förslag en "third best" lösning, men det är frapperande i hur hög grad de borgerliga och socialdemokratiska ståndpunkterna närmats sig varandra avseende Gentsystemets konstruktion. De borgerligas B-förslag tar t ex på några viktiga punkter avstånd från 1922 års betänkande och ansluter sig relativt nära till 1922 års socialdemokratiska reservanter. De borgerligas B-förslag har således, i likhet med önskemålen i 1922 års socialdemokratiska reservation, eliminerat tillsynsmyndighetens starka ställning i förhållande till kassorna, tillsynsmyndighetens befogenhet att vid svår arbetslöshet besluta om nedsatt försäkringsersättning samt maximeringen av statsbidraget. Dessutom föreslogs från borgerlig sida (högerrepresentanten Bernström undantagen) en markant uppmjukning i då gällande konfliktdirektiv, vilka framför allt kritiserats från arbetarhåll. Även i fråga om nödhjälpsarbetena kom de borgerliga och socialdemokratiska ståndpunkterna att närma sig varandra. I 1922 års betänkande hade nödhjälpsarbeten utgjort "lämpligt arbete", något som de socialdemokratiska reservanterna helt tog avstånd från. Nu kunde enligt de borgerligas B-förslag (liksom enligt A-förslaget) hänvisning till nödhjälpsarbete (reservarbete) ske först efter en ersättningstid om trettiosex dagar och även i det socialdemokratiska B-förslaget accepterades hänvisning till reservarbeten vid extraordinär arbetslöshet. De borgerliga och socialdemokratiska förslagen torde ligga relativt nära varandra i reservarbetsfrågan med tanke på att eventuell hänvisning till reservarbeten får generell relevans blott i tider med omfattande arbetslöshet då arbetsfördelingens kontrollförmåga försvagas. Frågan om hänvisning till reservarbeten syns därför vara mer av principiell än av praktisk betydelse. En annan till synes positiv utveckling var att även de borgerliga representanterna förordat en förlängning av ersättningstiden jämfört med 1922 års förslag (från 70 till 90 dagar).

Synbarligen existerar också på ett par punkter en polarisering av de borgerliga och socialdemokratiska förslagen sedan 1922. Möjligheten till hänvisning av arbetslösa till konfliktdrabbad arbetsplats inom ramen för då rådande principer hade aktualiserats 1926 i samband med Stripakonflikten. Socialdemokraterna önskade i 1928 års förslag få fastslaget att hänvisning till konfliktdrabbad arbetsplats ej fick ske. Det kan därför synas som om frontlinjerna skärpts i denna fråga men två andra omständigheter måste här också beaktas. För det första avsåg socialdemokraterna endast sådana arbetskonflikter som beslutats eller godkänts enligt principer tillämpade av LO-anslutna fackförbund.⁴³⁾ Tydligt ansågs andra konflikter bli prövade på det sätt som de borgerliga representanterna avsåg. För det andra fattade riksdagen just under år 1928 (men efter det att betänkandet avlämnats) beslut om lagar om kollektivavtal och arbetsdomstol. Dessa lagar möjliggjorde ett direkt olagligförklarande av vissa arbetskonflikter varigenom de också möjliggjorde hänvisning till av sådana konflikter drabbade arbetsplatser. Med 1928 års lagar ökade otvivelaktigt möjligheten för en kompromisslösning av konfliktfrågan. Den andra punkt, där en polarisering kan förmärkas, gäller det borgerliga förslagets nu införda skälighetsprövning av lönen i lämpligt arbete. En sådan skälighetsprövning passar väl in i det svenska systemet med dess objektiva och neutrala stat, vilken i det allmännas intresse ansågs förmögen till oväldiga prövningar. Man kan dock ifrågasätta om inte detta löneprövningsförslag snarare var ett uttryck för ett principiellt ställningstagande än för ett i praktiken tillämpligt förslag. De borgerliga ledamöterna var nämligen medvetna om omöjligheten av skälighetsprövning av avtalsbestämda löner och om att starka avvikelser från vanlig lön vore osannolika.¹¹⁾

1928 års betänkande hade demonstrerat borgerlighetens ovilja mot arbetslöshetsförsäkring i allmänhet och mot Gentsystemet i synnerhet. En ljuspunkt var dock att möjligheterna till en kompromisslösning inom Gentsystemets ram syntes mer framkomlig 1928 än 1922, om Gentsystemet som sådant kunde accepteras. Försäkringsmotståndarna kunde glädja sig åt rekommendationerna i 1928 års betänkande. Ännu en omständighet gav dem anledning till tillfresställelse. I en skrivelse i januari månad 1927 till chefen för socialdeparte-

mentet hade de år 1926 tillkallade sakkunniga framhållit önskvärldheten av att frågorna om arbetslöshetens karaktär och orsaker samt medel för arbetslöshetens bekämpande blev föremål för utredning.⁴⁵⁾ Den drivande kraften bekom tillkomsten av denna framställning tycks ha varit Heckscher.⁴⁶⁾ Skrivelsen medförde att en arbetslöshetsutredning tillsattes i mars månad 1927 med direktiv i enlighet med önskemålen i framställningen. Sitt första betänkande (behandlande arbetslöshetens omfattning, karaktär och orsaker) kom arbetslöshetsutredningen att publicera 1931.⁴⁷⁾ Om inte annat så kom denna utredning att ge goda argument åt dem som önskade framflytta eller förhåla ett avgörande av arbetslöshetsförsäkringsfrågan: innan man inför åtgärder mot arbetslösheten måste man känna till dess omfattning och orsaker.

Ännu en omständighet skulle ge försäkringsmotståndarna ett förhållningsargument. Sedan 1928 års betänkande remissbehandlats gav den då sittande lindmanska regeringen på hösten 1929 socialstyrelsen i uppdrag att genomföra en kompletterande utredning. Vid ärendets föredragning i statsrådet menade chefen för socialdepartementet att man hade all anledning att avvakta resultatet av arbetslöshetsutredningen innan arbetslöshetsförsäkringsfrågan upptogs till avgörande. Under tiden skulle socialstyrelsen fullständiga 1928 års betänkande genom att bl a utreda effekten av införlivandet av lant- och skogsarbetare samt kontors- och butiksanställda i försäkringssystemet.⁴⁸⁾

5.3 Socialstyrelsens utlåtande

Socialstyrelsens utlåtande avgavs i juni månad 1931.⁴⁹⁾ I tidigare remissvar hade styrelsen dokumenterat en stark tilltro till det svenska systemet och det nu avgivna utlåtandet bekräftar denna inställning. Kravet på arbetslöshetsförsäkring är, enligt utlåtandet, till sin verkliga innebörd ett krav på ökade löneförhöjningar. Tillskotten från annat håll till arbetstagarnas egna avgifter kommer enligt 1928 års betänkande från arbetsgivarna (i A-förslaget) och från staten (i B-förslaget). Från finansieringssynpunkt måste A-förslaget vara att föredraga eftersom belastningen på arbetsgivarnas produktionskostnader kommer att ingå

som en "naturligt verkande faktor i löneprisbildningen".⁵⁰⁾ En klar nackdel med A-förslaget sägs dock vara att staten med ett obligatoriskt system knappast kan undgå att ta på sig det moraliska ansvaret för att systemet fungerar. Ett sådant ansvar anses just vara en av de största nackdelarna med en obligatorisk försäkring.

Socialstyrelsen baserar sitt argument på utförda beräkningar av effektiviteten och det finansiella utfallet för åren 1929 och 1931 (på grundval av kända siffror från första kvartalet) om A-förslaget med nittio dagars ersättningstid då vore i kraft. Speciellt poängteras att år 1929 ur sysselsättningssynpunkt gestaltade sig "synnerligen gynnsamt".⁵¹⁾ Beräkningarna gjordes på basis av specialundersökningar av 26 fackförbund med cirka 318 000 medlemmar 1929 och cirka 415 000 medlemmar 1931. Specialundersökningens resultat för år 1931 applicerades därefter på hela försäkringsstocken enligt A-förslaget (uppskattningsvis 630 000 personer). Antalet "hjälppta veckor" i relation till antalet arbetslösa veckor, måttet på försäkringens effektivitet, blev 38,2 procent för 1929 och 31,1 procent för år 1931.⁵²⁾ Effektiviteten blir som synes inte särskilt stor men trots detta kommer det obligatoriska systemet att uppvisa en finansiell förlust under de tre förutsättningarna på 1,7 6,5 samt 10,4 miljoner kronor. Enligt socialstyrelsens mening är det uteslutet att staten kan undandra sig täckandet av de uppkomna förlusterna. Statens moraliska ansvar begränsar sig emellertid ej till täckandet av under-skotten. Staten kan dessutom svårligen undandra sig ansvaret för dem som utförsäkrats. Eftersom andelen "utförsäkrade veckor" visat sig relativt stor (52,1 procent 1929 och 56,1 procent 1931) kan man enligt socialstyrelsen anta att en obligatorisk försäkring i Sverige kommer att utvecklas på samma sätt som i England och Tyskland där "ofantliga krav" ställts på statskassan genom utvidgningar till förmån för de utförsäkrade.⁵³⁾ Om daghjälp ges även åt de utförsäkrade, vilket alltså anses vara en sannolik utveckling, skulle de finansiella förlusterna under ovannämnda tre förutsättningar uppgå till 17,0 38,9 samt 59,9 miljoner kronor. Till ovanstående statsutgifter skall dessutom läggas den statliga finansieringen av familjetilläggen och administrationen, varför

statens totala utgifter för år 1931, beräknat på hela försäkringsstocken, kommer att uppgå till inte mindre än 79,7 miljoner kronor. Den ursprungliga principen att A-förslaget skulle finansieras med avgifter från de försäkrade och arbetsgivarna skulle därför i realiteten bli övergiven.

Socialstyrelsen har emellertid också andra kritiska invändningar mot A-förslaget. Arbetsförmedlingen underkänns som arbetslöshetsförsäkringens lokalorgan. Personalen sägs inte vara utvald för att överta försäkringsuppgifterna och de försäkrades eventuella missnöje med arbetanvisning (t ex till reservarbeten) kan befaras "kasta en skugga över förmedlingen och skada den i dess grannliga och viktiga uppgift".⁵⁴⁾ En klar svaghet hos den obligatoriska försäkringen är också att den omfattar s k sämre risker. Det sägs, utan att det närmare preciseras eller bevisas, att man i länder med obligatorisk försäkring kan iakttaga en allmän, metodisk strävan hos den mindre goda arbetskraften att kvarstå i arbete och erlägga avgifter endast så lång tid som erfordras för erhållandet av försäkringsersättningen och att denna del av arbetskraften sedan utnyttjar sin maximala ersättningstid.⁵⁵⁾ Dessutom torde försäkringen för arbetsgivarnas vidkommande komma att minska intresset att bereda arbetskraften sysselsättning under lågkonjunkturer och för kommunerna, som genom anordnandet av statskommunala beredskapsarbeten tänktes förverkliga arbetslinjen inom systemet, anses någon hjälp knappast vara att påräkna. Kommunerna kunde nämligen förväntas reservera sina reservarbeten för utförsäkrade så att dessa inte skulle belasta fattigvården.⁵⁶⁾

En slutlig invändning mot A-förslaget består i att detta inte organiskt skulle framväxa ur något redan bestående. I stället skulle en obligatorisk försäkring bli "en på en gång plötsligt genomförd nyskapelse av ansenliga dimensioner" där man inte skulle ha någon praktisk erfarenhet att bemästra en mångfald av problem.⁵⁷⁾ En fördel med B-förslaget anses just den organiska framväxten vara, eftersom man kan stödja sig på vunna erfarenheter. B-förslaget har emellertid, utöver vad som tidigare nämnts om statsbidraget, också allvarliga brister. Dess omfattning och effektivitet blir mindre än A-förslagets,⁵⁸⁾ staten skulle indirekt stödja fackför-

bundens lönesträvanden och genom systemets tendens till yrkesförsäkring skulle arbetskraftens rörlighet kraftigt bromsas.⁵⁹⁾

Med beaktande av ovanstående, speciellt då arbetslöshetsförsäkringens låga effektivitet, samt av att arbetslöshetsutredningen ännu ej hade avlämnat sitt betänkande menade socialstyrelsen i sin slutkläm att tiden ännu inte var mogen för ett definitivt ståndpunktstagande. Utlåtandet som helhet utgör ett märkligt aktstycke främst genom sin otroliga subjektivitet. Praktiskt taget inga fördelar med arbetslöshetsförsäkring nämns. Däremot finns det gott om allmänna, obevisade och negativa påståenden och omdömen om arbetslöshetsförsäkringen. Några av dessa har framgått av framställningen ovan. För att blott nämna ett exempel på ett negativt obevisat påstående eller omdöme kan vi välja omdömet att B-förslaget "skulle verka kraftigt bromsande på arbetskraftens rörlighet".⁶⁰⁾ En nutida, kanske mer objektiv, iakttagare torde snarare misstänka att effekten på arbetskraftens rörlighet blir ganska modest av två skäl. För det första hade rörligheten i så fall redan blivit reducerad genom att arbetslöshetskassor existerade även utan statsbidrag och för det andra skulle statsbidrag till kassorna ha tvingat de arbetslösa att vända sig till den offentliga arbetsförmedlingen, något som måste anses verka stimulerande på rörligheten. Även andra vittnesbörd om att socialstyrelsen var tendentiös kan anföras. Man syns t ex inte alls ha varit intresserad av att förbättra 1928 års betänkande. Arbetsförmedlingen underkänns som försäkringens lokalorgan, men något alternativ anges ej. De finansiella kalkylerna tolkades negativt men skulle likaväl ha kunnat användas för att påvisa att avgifterna enligt 1928 års betänkande helt enkelt var för lågt satta (eller försäkringsersättningarna för högt) varför man relativt enkelt skulle kunna angett alternativa avgifts- eller ersättningsbelopp för att ge försäkringssystemet en sund finansiell utveckling. Dessutom är i den finansiella kalkylen siffrorna för den utsträckta hjälpen maximisiffror, vilka ger en alltför skrämmande bild av försäkringen. Mer realistiskt hade det varit om t ex reservarbeten för såväl försäkrade som utförsäkrade hade fogats in i beräkningarna. De nu så avskräckande siffrorna hade då säkerligen tett sig mer måttfulla.

Ännu en invändning kan riktas mot socialstyrelsens utlåtande. I utredningsuppdraget ingick bl a att undersöka möjligheten att i försäkringssystemet införliva vissa tidigare uteslutna arbetargrupper. Denna del av utredningen är otillräcklig och ger varken klara stödpunkter eller rekommendationer.⁶¹⁾ Att skogs- och flott-ningsarbetare med hänsyn till deras specifika arbetsförhållanden inte ansågs böra ingå kan ses som en försvarlig rekommendation. När det gäller lantarbetarna beräknades deras inlemmande i försäkringen medföra ett inkomstillskott på 4,9 miljoner kronor och ett utgiftstillskott på 4,6 miljoner kronor, varför själva försäkringsverksamheten för denna grupp skulle ge ett visst överskott. En sådan enkel kalkyl är emellertid ganska ointressant och resultatet knappast överraskande med tanke på arbetslöshetens karaktär inom jordbruket. Problematiken med lantarbetarna var emellertid inte av försäkringsfinansiell utan av teknisk och organisatorisk natur. Vad som rimligtvis borde ha utretts var nödvändig utbyggnad av arbetsförmedlingen och kostnader härför, vilken kontroll- och uppbördsteknik som borde användas etc. Härom nämns överhuvud inget alls! Även för gruppen kontors- och affärsanställda skulle försäkringen ge ett överskott. Till skillnad från lantarbetarberäkningarna förde man här också in det befarade utsträckta understödet, varigenom inkludandet av gruppen skulle medföra en finansiell förlust.

5.4 Riksdagsaktiviteten

Riksdagsarbetet under perioden 1928-1932 kännetecknades av kommunistiska och socialdemokratiska framstötter. Den första kommunistiska arbetslöshetsförsäkringsmotionen 1928 har tidigare omnämnts. Under vart och ett av de därpå följande fyra åren väcktes nya motioner med i princip samma innehåll som 1928 års.⁶²⁾ Någon framgång rön-te givetvis ej dessa motioner. Framgångslösa var också socialdemokraterna. Sedan man efter Stripakonflikten lämnat regeringsmakten och därmed propositionsmöjligheten var också socialdemokraterna under periodens fem riksdagsår hänvisade till motionsvägen. I de motioner som väcktes under perioden (1929, 1931 och 1932) kunde man bara hemställa att riksdagen hos Kungl Maj:t skulle begära om förslag till arbetslöshetsförsäk-

De sakkunniga fastslog, utan tvekan med utländska erfarenheter i åtanke, att de risker staten åtar sig måste begränsas.⁴⁾ Maximalt antal av staten understödda dagar per medlem fixerades därför till 21, varför kassorna således utan statens medverkan själva hade att finansiera understöd härutöver. Enligt förslaget fixerades den lägre gränsen för försäkringsersättningen, daghjälp, till två kronor och den övre gränsen till sex kronor. Maximalt statsbidrag i relation till daghjälp skulle alltså erhållas om antalet understödda dagar per medlem och år uppgick till 21 och daghjälp till två kronor. Statsbidragsandelen skulle då uppgå till 75 procent jämfört med 40 procent vid en daghjälp på sex kronor. Utredningsgruppen menade också att ett visst antal arbetslöshetsdagar skulle finansieras utan statlig hjälp och att försäkrade med en högre arbetsinkomst skulle finansiera ett större antal dagar själva. Kassor med den lägsta daghjälp föreslogs själv finansiera två understödda dagar per medlem, kassor med en daghjälp på tre kronor tre understödda dagar osv. Eftersom antalet understödda dagar per medlem approximativt motsvarar en lika stor procentuell arbetslöshet skulle detta således innebära att arbetslösheten måste överstiga två procent i den lägsta och sex procent i den högsta daghjälpsskassen innan statsbidrag utbetalas. Vid sidan om statsbidraget till daghjälp, s k daghjälpssbidrag, föreslog utredningen också införandet av ett förvaltningsbidrag uppgående till två kronor per medlem och år. Detta bidrag motiverades främst med hänvisning till de relativt höga kostnader som var förbundna med upprättandet och drivan- det av arbetslöshetskassor inom yrken som skogs- och lantarbete. De fackliga organisationerna var nämligen inom de nämnda verksamhetsområdena svagt utvecklade.⁵¹⁾

Statsbidragsbestämmelserna torde vara den väsentligaste skillnaden mellan 1928 års B-förslag och departementsförslaget. Medan man i 1928 års betänkande konstruerat statsbidraget utifrån kontrollsynpunkt syftade det nya förslagets bestämmelser till att möjliggöra en utvidgning av försäkringsklientelet. I likhet med 1928 års betänkande föreslås statsbidraget utbetalt i efterskott (nu årsvis) och till skillnad från detta föreslås nu nya kontrollanordningar. I 1928 års betänkande hade man menat att statliga

representanter i kassastyrelserna ej skulle utses med tanke på statsbidragets konstruktion. I förevarande förslag har tillsynsmyndigheten (socialstyrelsen) erhållit ökade befogenheter. Sålunda skall den utse en representant i kassastyrelserna liksom en revisor. Denne representant behöver dock ej vara ordförande som i 1922 års betänkande och ej heller har han tilldelats veto-rätt.⁶⁾ I stort sett har tillsynsmyndigheten för övrigt samma befogenheter som i 1928 års betänkande med ett notabelt undantag. Nu finns möjlighet att vid omfattande arbetslöshet eller vid en försvagning av en kassas ekonomiska ställning minska daghjälpens storlek eller understödstitidens längd.⁷⁾

Ännu en nyhet i det framlagda förslaget är att arbetsgivarna föreslås bidragsskyldiga. Dessa arbetsgivarbidrag skall tillsammans med statliga medel finansiera de av försäkringen föranledda merkostnaderna för den offentliga arbetsförmedlingen (vilken i likhet med förslagen i tidigare betänkanden föreslås utbyggd) samt de ovannämnda förvaltningsbidragen. Att arbetsgivarfinansiering av daghjälpens inte anses lämplig sammanhänger givetvis med att arbetsgivarna i så fall skulle ges ett incitament att anställa oförsäkrad arbetskraft. Att arbetsgivarna däremot föreslås betala en del av försäkringens organisation motiveras med att "de goda verkningar, som man väntar sig av denna försäkring, måste hava betydelse för näringslivet i dess helhet och alltså även för arbetsgivarna, vare sig deras arbetare ännu anslutit sig till försäkringen eller icke".⁸⁾

Karenstid och maximal ersättningstid föreslås vara desamma som i 1928 års betänkande.⁹⁾ Daghjälpens maximum fixeras till sex kronor om dagen, dvs en höjning jämfört med 1928 års förslag där den övre gränsen för familjeförsörjare sattes till fem kronor och för övriga till tre kronor. Skälet till denna förändring är främst att kassorna med hänsyn till statsbidragets konstruktion anses böra ha friare händer, så att daghjälpens belopp kan varieras bl a i enlighet med olika orters skiftande levandekostnader och löner.¹⁰⁾ Att maximum för daghjälpens höjd kan dock knappast uppfattas som någon "uppmjukning" eftersom statsbidragsandelen blir relativt låg för höga daghjälpensbelopp.

Avgiftsvillkoren har något justerats jämfört med 1928 års betänkande. Som villkor för erhållandet av försäkringssättningen stadgas nu att minst 52 veckoavgifter erlagts under tvåårsperioden närmast före arbetslöshetens inträde och för den som tidigare uppburit försäkringssättning måste 26 veckoavgifter ha erlagts under året närmast före arbetslöshetens inträde.¹¹⁾ I lagförslaget har man också sökt precisera begreppet "lämpligt arbete". Ett erbjudet arbete anses lämpligt bl a om det är förenat med en avlöning som inte understiger den i arbetsorten vanliga avlöningen för sådant arbete och om det inte hänför sig till konfliktdrabbad arbetsplats såvida inte konflikten befunnits strida mot kollektivavtal eller lagen om kollektivavtal eller av tillsynsmyndigheten förklarats vara av sådan beskaffenhet att skälig anledning till arbetsvägran ej förelegat.¹²⁾ Stadgandet om konfliktdrabbad arbetsplats torde till sitt reella innehåll vara detsamma som i 1928 års betänkande med den skillnaden i betingelserna att 1928 års lagar om kollektivavtal och arbetsdomstol tillkommit. Tillsynsmyndighetens prövning skulle gälla områden där kollektivavtal ej träffats och där erfarenheten visat att "i hög grad irriterande arbetskonflikter" inträffat.¹³⁾ Bl a åsyftas sådana konflikter, som inte godkänts av vederbörande till LO anslutna fackförbund. Vad avser försäkringens förhållande till arbetskonflikter i övrigt har konfliktdirektiven fått samma lydelse som 1928. Slutligen skall också omnämnas att den paragraf i 1928 års betänkande som under svårare arbetslöshet tillät hänvisning till reservarbeten helt har fallit bort utan motivering. Förklaringen till att denna hänvisningsparagraf tagits bort torde dock ej vara svår att finna. Socialdemokraterna hade år 1930 signalerat en ny sysselsättningspolitisk giv.¹⁴⁾ Man hade också för avsikt att till 1933 års riksdag framlägga sitt stora arbetsanskaffningsprogram, varvid arbetena till skillnad från då existerande reservarbeten, skulle utgöras av aktuella och angelägna projekt vilka skulle vara förbundna med avtalsenlig avlöning. Arbetslöshetsförsäkringen, som utgjorde en del i regeringens hjälpprogram, behövde därför ej sammankopplas med reservarbeten. På grund av beredskapsarbetenas natur var det självklart att dessa fick samma ställning som "vanliga" arbeten varför något bestämt stadgande om hänvisning ej behövde införas i försäkringsförordningen.

Utredningen gjorde också en kostnads kalkyl över en utbyggd arbetslöshetsförsäkring,¹⁵⁾ vilken beräknades innefatta 37 kassor med inte mindre än 693 000 medlemmar. Med samma genomsnittliga arbetslöshetsprocent som genomsnittet för åren 1929-1931 skulle kostnaderna belöpa sig på närmare 31 miljoner kronor varav närmare 3 miljoner utgjordes av merkostnader för arbetsförmedling och socialstyrelsen. Arbetsgivarnas kostnad skulle uppgå till 1,8 miljoner kronor, och statens och de försäkrades till lika stora belopp eller 14,1 miljoner kronor. Landstingen och vissa städer skulle därjämte åläggas finansiera närmare en miljon kronor av kostnaderna för arbetsförmedlingen.

Betänkandet passar väl in i den tidigare beskrivna försäkringsutvecklingen. Först Gentsystemet sedermera obligatorisystemet hade av olika skäl misskrediterats på borgerligt håll. Nu sökte man kombinera de upplevda fördelarna och eliminera nackdelarna med tidigare konstruerade system främst genom de nya statsbidragsbestämmelserna. De sakkunnigas val av frivilliglinjen kan också sägas ha varit predestinerat genom gruppens sammansättning. Förutom två ämbetsmannarepresentanter ingick Hagman, vilken redan i 1928 års betänkande som ende utredningsman förordat Gentsystemet, en representant från metallindustriarbetareförbundet, vilket i sitt 1928 avgivna remissvar förordat frivilliglinjen samt Sam Larsson, vilken med tanke på vad som tidigare nämnts om de frisinnade säkerligen också förordat denna linje.

De statsbidragsbestämmelser som valdes var världsunika. Tanken på en gradering av statsbidraget efter löner (i realiteten daghjälpbelopp) eller efter arbetslöshetsrisk (antal understödda dagar per medlem) var i och för sig inte ny, däremot en kombination av de båda graderingarna. Idén att gradera statsbidraget efter löner torde ha hämtats från Danmark, där sedan 1927 bidragens storlek utgått i relation till den genomsnittliga arbetsförtjänsten för kassamedlemmarna.¹⁶⁾ Denna danska konstruktion var känd av författarna till 1928 års betänkande, men av någon anledning medförde den ej något uttalat intresse, inte ens för Hagman. Möjligheten att relatera statsbidraget till arbetslöshetsrisker omnämns officiellt förmodligen för första gången i de grafiska

förbundens remissvar med anledning av 1928 års betänkande. De grafiska förbunden förordade B-förslaget och menade samtidigt att ett statsbidrag efter arbetslöshetsrisk skulle främja systemets utbredande till arbetargrupper med hög arbetslöshetsrisk.¹⁷⁾

Statsbidragsbestämmelserna var skickligt, ja man frestas säga genialt, utformade.¹⁸⁾ Medvetet eller omedvetet skulle nämligen den valda konstruktionen medföra en rad fördelar. För det första innebär konstruktionen att udden skulle brytas av en stor del av kritiken mot Gentsystemet. Det hade ingalunda varit någon ovanlig kritisk invändning att det frivilliga systemet skulle nå en alltför liten omfattning och att det speciellt skulle gynna relativt välbeställda arbetargrupper med liten arbetslöshetsrisk. För det andra hade man vid konstruktionen av bestämmelserna haft i åtanke särskilt lant- och skogsarbetare, dvs grupper som knappast ens ett obligatoriskt system kunde innefatta. Bondeförbundets uttalade kritik mot 1928 års utredning hade främst gällt uteslutandet av dessa grupper och denna invändning skulle därför få minskad betydelse. För det tredje var socialdemokraterna i början av 1930-talet engagerade i att vinna lantarbetarna över till sitt parti,¹⁹⁾ varvid statsbidragsbestämmelserna ur röstvärningssynpunkt kunde tänkas medföra fördelar. För det fjärde syns också bidragsbestämmelserna ägnade att utgöra en kompromiss mellan det svenska systemets behovsprincip och försäkringsföreträdarnas önskemål om rätt till ersättning. Genom den föreslagna anordningen för utbetalandet av statsbidrag kan behovsprincipen sägas blivit tillämpad med undvikandet av dess främsta olägenheter. Statsbidraget skulle ju i stort sett avvägas efter behovet inom varje kassa. Mellan kassans medlemmar skulle emellertid fördelningen ej ske efter behovsprincipen utan på grundval av den rätt till ersättning, som en arbetslös förvärvat genom inbetalandet av försäkringsavgifter.

Socialt sett skulle den fördelen med statsbidragsbestämmelserna förhoppningsfullt nås att försäkringstagarkollektivet blev större jämfört med tidigare förordade konstruktioner. Men inbyggt i systemet låg också en olägenhet, som praktiskt taget inte alls

uppmärksammades. Systemet gav nämligen en stimulans till underförsäkring i det att inga hinder förelåg för en kassa att låta medlemmarna själva välja vilken daghjälpssklass de skulle tillhöra. Man skulle kunna uttrycka det så att en försäkringstagare som väljer en hög daghjälpssklass helt enkelt bestraffas genom statsbidragsbestämmelserna. Därigenom får vederbörande ett klart incitament att välja en i relation till bortfallen inkomst alltför låg daghjälpssklass. Utredningen hade varit så inriktad på att få till stånd största möjliga utbredning att man inte uppmärksammade faran med underförsäkring.

Med beaktande av de olägenheter i form av missbruk av försäkringen som man menar sig ha observerat utomlands (t ex i socialstyrelsens utlåtande 1931) måste valet av Gentsystem ses som en fördel i då rådande läge. Vi har i ett tidigare sammanhang haft anledning uppmärksamma den fördelen med Gentsystemet att försäkringsavgifterna avvägs i enlighet med ekvivalensprincipen. Genom riskrelaterade avgifter torde man vänta ett direkt ekonomiskt intresse för kassamedlemmarna att förhindra missbruk av försäkringen. Något sådant omedelbart ekonomiskt intresse kan inte förväntas föreligga genom ett generellt användande av solidaritetsprincipen vilken var den i England, Tyskland och i 1928 års A-förslag tillämpade avgiftsprincipen.

Allmänt sett kan nog departementsutredningens förslag sägas vara det bästa tänkbara under rådande betingelser, dvs med hänsyn tagen till det parlamentariska läget, till den kritik som i olika sammanhang rests mot arbetslöshetsförsäkring här i landet och till de negativa utländska erfarenheterna. Statsbidragsbestämmelserna har redan berörts och det kan tilläggas att dessa bestämmelser tillsammans med tillsynsmyndighetens kontrollmöjligheter inte gav några större möjligheter till ett eventuellt användande av arbetslöshetskassorna som lönepolitiska instrument (bortsett från eventuella medlemsvärvande eller medlemskonsoliderande effekter för förbunden). En huvudkritik som, baserad på utländska erfarenheter, riktats mot obligatorielinjen utgick från att staten med ett obligatoriskt system hade en moralisk skyldighet att hjälpa oförsäkrade och att den obligatoriska försäkringen skulle

uppamma en understödstagaranda. Den överhängande faran med ett obligatoriskt system var därför att dess försäkringsmässiga grundvalar hotade spricka och att systemet skulle övergå till att bli ett mer eller mindre rent understödssystem. Utredningsmännen stadgar nu klart att statens ansvar måste begränsas och att stigande arbetslöshet inte i något fall bör få leda till uppmjukningar av försäkringsbestämmelserna. Detta uttryckliga stadgande åtföljs dessutom av ett förslag om ett permanentande av det statsbidragsberättigade kommunala kontantunderstödet.²⁰⁾ Detta var en viktig nyhet som skiljer det föreliggande förslaget från tidigare framlagda.

Alltsedan frågan om en permanent stödform för arbetslösa aktualiserades hade det varit två slag av åtgärder som föreslagits vid sidan av en utbyggd arbetsförmedling nämligen reservarbeten och arbetslöshetsförsäkring. 1922 års betänkande hade behandlat arbetslöshetsförsäkringen och 1925 års betänkande reservarbeten. Med 1925 års departementsutkast skedde en sammankoppling av de båda åtgärderna liksom i 1928 års betänkande. Kommunalt kontantstöd hade emellertid utelämnats eftersom icke-försäkringsberättigade arbetslösa tänktes erhålla hjälp genom hänvisning till reservarbete. I regeringens nu föreslagna hjälpprogram skulle reservarbetena avvecklas och med tanke på att alla oförsäkrade näppeligen skulle kunna erhålla beredskapsarbete borde kommunalt kontantstöd med statsbidrag fortfarande finnas. I sina huvuddrag föreslås dessa understöd utgå enligt dittills gällande principer med tillämpandet bl a av behovsprincipen. De sakkunniga poängterar särskilt att detta kontantstöd bör avgränsas mot fattigvården men framför allt gentemot arbetslöshetsförsäkringen.²¹⁾ Liksom tidigare skulle därför kommunala organ handha verksamheten så att sammanblandning med arbetslöshetskassorna ej kunde ske, en administrativ uppdelning som speciellt har relevans för utförsäkrade arbetslösa. Genom att sålunda de kommunala kontantstöden föreslås bli permanenta syns en nödvändig förutsättning ha skapats för undvikandet av den utveckling av försäkringssystemet som kännetecknat England och Tyskland.

Detta att ett icke-försäkringsmässigt kontantstöd skulle komplettera arbetslöshetsförsäkringen var i och för sig inte någon nyhet internationellt sett. 1920-talets arbetslöshetsförsäkringssystem hade visat att det fanns en press på statsmakterna att uppmjuka försäkringsvillkoren i det då rådande arbetsmarknads-läget. Finansiella påfrestningar blev den oundvikliga följden härav. England var det främsta, men ingalunda enda, exemplet på ett land med en sådan utveckling.²²⁾ Då den tyska försäkringen konstruerades under senare delen av 1920-talet hade man också tagit lärdom härav och infört ett från försäkringen skilt behovsprövat krisunderstöd, vilket var tänkt att utgå vid speciellt svårartad arbetslöshet. Även i England tog man lärdom av 1920-talets erfarenheter. I slutet av år 1930 tillsattes en utredning (den s k Gregorykommissionen) vilken hade att se över försäkringen i dess helhet. I sitt slutbetänkande som framlades på hösten 1932²³⁾ fastställde kommissionen att arbetslöshetsförsäkringens försäkringsmässiga grundvalar måste vidmakthållas (och följaktligen stärkas). Detta skulle ske bl a genom införandet av kommunala behovsprövade kontantunderstöd till vilkas finansiering staten skulle bidra.²⁴⁾ Detta kontantstöd föreslogs i princip omfatta dem som inte uppbar försäkringersättning. Det nya härmed ligger i att stödet inte endast skulle utgå vid speciellt krisartad arbetslöshet utan att det skulle fungera som ett allmänt komplement till försäkringen. Det var denna innovation som nu anammades av de svenska utredarna och det framgår tydligt av den svenska utredningen att man varit påverkad av Gregorykommissionens resonemang. Med detta kompletterande kontantstöd skulle inte minst ett av arbetslöshetsförsäkringens ursprungliga syften nås nämligen att den kommunala fattigvården skulle avlastas.

6.2 Riksdagsaktiviteten

Efter en skyndsam remissbehandling inlämnade regeringen sin väntade arbetslöshetsförsäkringsproposition till riksdagen i mars månad 1933.²⁵⁾ Detta var den första regeringspropositionen i ärendet och dess förslag överensstämmer i stort med de sakkunnigas förslag. Vissa smärre justeringar gjordes på basis av remiss-

yttranden. Sålunda justerades statsbidragsbestämmelserna så att statsbidraget skulle utgå med något högre andel i det fall att lönen var låg och samtidigt också arbetslösheten obetydlig.²⁶⁾ En förändring härvidlag var ett uttalat önskemål från textilarbetareförbundet, vars relativt lågt avlönade medlemmar hade en relativt liten arbetslöshetsrisk och därför skulle ha blivit hänvisade att finansiera en relativt stor del av försäkringsersättningen själva. Medan enligt sakkunigförslaget varje kassa utan daghjälsbidrag skulle finansiera lika många understödsdagar per medlem som daghjälsbeloppet i kronor föreslås i propositionen att daghjälsbidraget skall börja utgå då antalet understödda dagar med en halv understiger daghjälsbeloppet. Ännu en uppmjukning, främst beroende på en kraftig facklig kritik, skedde med utredningsförslagets avgiftsvillkor, vilka skulle ha diskvalificerat många arbetslösa från erhållandet av daghjälp.²⁷⁾ Den som för första gången uppbär daghjälp skall enligt propositionens lagförslag ha erlagt 52 veckoavgifter under sistförflutna 36 månader (i stället för 24 månader) och den som tidigare uppburit daghjälp skall ha inbetalt 26 veckoavgifter under sistförflutna 18 månader (i stället för 12 månader). Genom de här två föreslagna förändringarna beräknades, med utgångspunkt från utredningsgruppens rapport, statens utgifter för daghjälsbidraget öka med 24 procent eller med cirka tre miljoner kronor.²⁸⁾

I samband med propositionen väcktes en rad motioner i riksdagen. Från såväl bondeförbunds- som högerhåll yrkas avslag på propositionen.²⁹⁾ I båda motionerna anses regeringsförslaget alltför optimistiskt med tanke på svårigheterna att organisera och ansluta lant- och skogsarbetare; i realiteten torde försäkringen därför få en begränsad omfattning och därigenom speciellt gynna industrins organiserade arbetare. Vidare vänder man sig i båda motionerna mot principen att staten skulle ge bidrag till fackföreningsrörelsen och därmed, uttalat som i högermotionen eller outtalat som i bondeförbundsmotionen, gynna dennas lönepolitiska syften. I högermotionen fäster man dessutom vikt vid att arbetslöshet näppeligen kan betraktas som en försäkringsbar risk (bl a eftersom arbetslöshet kan framkallas genom facklig lönepolitik) och i bondeförbundsmotionen vid att förslaget inte skulle få någon

effekt i då rådande konjunkturläge (men väl framtvinga uppbygandet av relativt stora försäkringsfonder). I motioner från de två kommunistpartierna vänder man sig kraftigt mot regeringsförslaget främst därför att alla då arbetslösa skulle uteslängas och därför att förslaget innehöll möjlighet till hänvisning till strejkbryteriarbete. I båda motionerna förordas införandet av en obligatorisk försäkring omfattande alla lönearbetare med arbetsgivarna och staten som finansiärer.³⁰⁾ Den ur vår synvinkel mest intressanta motionen är en frisinnad med bl a Sam Larsson som undertecknare.³¹⁾ I stället för att reservera sig i utredningsgruppen valde Larsson tydligen att framföra avvikande åsikter motionsvägen. I motionen heter det att en bestämd förutsättning för att de frisinnade skall biträda försäkringsförslaget är att försäkringen utformas på ett sådant sätt att viktiga samhällsintressen inte tar skada. De frisinnade skjuter in sig på tre punkter. Motionärerna kan "omöjligen godtaga" konfliktdirektiven i dess socialdemokratiska variant utan förordar samma lydelse som i 1928 års borgerliga förslag (förutom till direkt strejkande eller lockoutade arbetare får understöd under arbetskonflikt ej utgå till den som blivit arbetslös i anledning av konflikten och vilkens löne- och anställningsvillkor skäligen kan antas påverkade av densamma). Ej heller godtar motionärerna stadgandet om att avlöningen i lämpligt arbete ej skall understiga den vanliga lönen på arbetsorten. Även här önskas samma formulering som i 1928 års borgerliga förslag, dvs att lönen skulle vara föremål för skälighetsprövning. Slutligen vänder sig motionärerna mot den i propositionen föreslagna uppmjukningen av avgiftsvillkoren. Dessa bör vara desamma som i utredningens förslag.

Det utskott till vilket propositionen och motionerna remitterades tillstyrkte i princip regeringsförslaget dock med vissa förändringar.³²⁾ Beträffande konfliktdirektiven och avgiftsvillkoren godkände utskottet det förslag som återfinns i den frisinnade motionen.³³⁾ Skärpningen av avgiftsvillkoren jämfört med regeringsförslaget motiverades dels av den betydande kostnadsökning för staten som regeringsförslaget skulle innebära och dels av att försäkringen enligt propositionsförslaget skulle inkludera personer som under flera år tillbaka till övervägande del varit

arbetslösa. Dessa, menade utskottet, kunde rimligen ej betraktas som försäkringsbara fall.³⁴⁾ Dessutom avstyrkte utskottet användandet av arbetsgivarbidrag eftersom utskottet inte ansett sig finna någon motivering för sådana bidrag.³⁵⁾ I fråga om erbjudet arbetes lämplighet i relation till erbjuden lön tillstyrkte emellertid utskottet regeringsförslaget. Frågan om lönen skall prövas skälig eller svara mot den vanliga på arbetsorten hade enligt utskottet liten principiell betydelse i och med tillkomsten av kollektivavtalslagen. Med tanke på tillämpningen torde emellertid en skälighetsprövning vara förenad med stora vanskligheter eftersom en sådan prövning skulle ankomma på arbetslöshetskassorna och deras lokala organ.³⁶⁾

Detberörda utskottet (i vilket f ö partiernas främsta företrädare ingick) hade jämväl att bereda hela det nya sysselsättningspolitiska programmet. Enligt utskottets mening skulle reservarbeten i arbetslöshetskommissionens regi fortfarande finnas kvar men frågan om försäkringens koppling till reservarbeten ansågs ointressant mot bakgrund av de nya lönebestämmelser vid reservarbeten som utskottet tidigare uttalat sig för.³⁷⁾ Frågan om skyldighet att antaga anvisat reservarbete måste, enligt utskottet, bedömas från fall till fall eftersom det kan hända att reservarbetslönen ligger under den vanliga lönen i vissa fall men inte i andra. Blott när reservarbetslönen svarar mot den vanliga lönen för likvärdigt arbete kan hänvisning ske.³⁸⁾

Att de borgerliga som befann sig i majoritet i utskottet accepterade ett utskottsutlåtande med socialdemokraternas lönebestämmelser i "lämpligt arbete" syns mycket anmärkningsvärt speciellt med beaktande av att samma utskott i ett föregående utlåtande över krisprogrammet uttalat sig för ett erbjudet arbete skall anses lämpligt bl a om det är förenat med en avlöning som prövas skälig i förhållande till på arbetsorten förekommande avlöning för sådant arbete.³⁹⁾ Förklaringen till divergensen i utskottsutlåtandena är förmodligen ganska banal. Efter det att kohandelsuppgörelsen slutförts lär stämningen inom utskottet ha varit irriterad och förhandlingarna ryckigt ledda.⁴⁰⁾ Utskottet gjorde helt enkelt ett misstag.

Intressant att notera för övrigt är att samtliga 24 utskottsledamöter reserverat sig mot utlåtandet.⁴¹⁾ De elva socialdemokratiska ledamöterna reserverade sig till förmån för regeringsförslaget och tre borgerliga ledamöter, vilka uppenbarligen varit de som tillsammans med socialdemokraterna drivit igenom ett positivt utlåtande, yrkade på skärpningar i lönefrågan (skälighetsprövning). Dessutom önskade de en sammankoppling med reservarbeten på samma sätt som i 1928 års socialdemokratiska B-förslag (vid särskilt omfattande arbetslöshet skulle reservarbeten utgöra lämpligt arbete). Av dessa tre borgerliga reservanter var två frisinnade (Hamrin och Sam Larsson) och en högerman (Wohlin). Detta var den första spricka inom högern som förmärktes i försäkringsfrågan, men Wohlin tycks varit ensam om sin principiellt positiva inställning inom högern.⁴²⁾ Övriga sex högermän gick i likhet med de tre bondeförbundarna på avslagslinjen. Det hade för socialdemokraterna varit omöjligt att få med arbetslöshetsförsäkringen i krisuppgörelsen med bondeförbundet.⁴³⁾ Den tredje frisinnade utskottsledamoten yrkade också avslag, något som styrker tidigare gjorda påståenden om de frisinnades splittring i arbetslöshetsförsäkringsfrågan.

Socialdemokraterna, som tidigare häftigt kritiserat den frisinnade regeringspolitiken med dess utnyttjande av hoppande majoriteter, sökte själva tillämpa ett liknande förfaringsätt under 1933 års riksdag. Med bondeförbundets hjälp skulle det sysselsättningspolitiska programmet genomföras och med frisinnat stöd hoppades man på ett positivt försäkringsbeslut. Tillräckligt många frisinnade röster kunde emellertid inte uppbådas i riksdagen. Andra kamraren tillstyrkte visserligen utskottsutlåtandet men ej den första.⁴⁴⁾ Det kan synas anmärkningsvärt att de frisinnade inte sökte infria löftena i sitt valprogram från 1932 när man nu hade en möjlighet. Den rimligaste förklaringen till att de frisinnade inte slöt upp i tillräcklig omfattning står nog att finna i det missnöje som många frisinnade kände över kohandeln.⁴⁵⁾

Frågan föll således 1933 men regeringen återkom med en ny proposition till 1934 års riksdag.⁴⁶⁾ Denna proposition överensstämmer i stort med föregående års. Två principiellt sett väsentliga för-

ändringar genomfördes på grundval av år 1933 fattade riksdagsbeslut angående arbetslöshetspolitiken. Konfliktdirektiven erhöll således samma utformning som i 1933 års utskottsutlåtande med tanke på önskvärdheten av enhetlighet inom hjälpverksamheten.⁴⁷⁾ I fråga om lönen vid lämpligt arbete hade föregående års riksdag antagit skälighetsprövningen. Även på denna punkt fick regeringen göra en eftergift.⁴⁸⁾ En smärre justering, jämfört med 1933 års proposition, gäller avgiftsvillkoren. Den som för första gången uppbär ersättning skall under en tvåårsperiod före arbetslöshetens inträde ha erlagt 40 veckoavgifter och den som erhåller förnyad ersättning skall ha inbetalt minst 20 veckoavgifter under det år som föregick arbetslösheten.⁴⁹⁾ Arbetsgivarebidraget återfinns också i denna proposition trots utskottets förkastande av detta året förut. Motiveringen är att försäkringen kan förväntas få en mycket allmän anslutning och att det i och för sig blygsamma bidraget (tre kronor per årsarbetande) till största delen skulle användas till finansiering av arbetsförmedlingen.⁵⁰⁾ Frågan om skyldighet att anta hänvisning till reservarbete berörs också i propositionen. I likhet med föregående års utskott uttalas den meningen att behov ej finns av något särskilt stadgande och att reservarbetshänvisning måste bedömas från fall till fall i likhet med andra arbeten.⁵¹⁾

Liksom föregående år väcktes i anslutning till propositionen en rad motioner. I motioner från bondeförbunds- och högerhåll yrkas ånyo avslag på propositionen.⁵²⁾ De två kommunistiska grupperingarna vänder sig också mot regeringsförslaget och förordar sina egna obligatoriska förslag.⁵³⁾ I en motion från Sam Larsson hemställs om bifall till det föregående års utskott förordat i fråga om arbetsgivarbidrag och avgiftsvillkor.⁵⁴⁾ Härtill önskar Larsson ett uttryckligt stadgande om att reservarbeten, med de nya löneprinciper som fastställts vid 1933 års riksdag, alltid skulle anses som lämpligt arbete. Eftersom reservarbetslönen alltid bör betraktas som skälig undviker man, enligt Larsson, alla eventuella tvister på denna punkt genom ett uttryckligt stadgande.

Andra lagutskottet, dit propositionen och motionerna remitterades, tillstyrkte regeringsförslaget i stort sett.⁵⁵⁾ I fråga om ar-

betsgivarbidrag och avgiftsvillkor följde dock utskottet samma linje som föregående års utskott. I likhet med detta var man också av den uppfattningen att reservarbete vore att jämställa med vanligt arbete. En viss skärpning i utskottets hållning kan dock förmärkas i det att utskottet nu anser att reservarbete är lämpligt arbete oavsett om lönen kan anses skälig i förhållande till i arbetsorten förekommande lön för sådant arbete. Något uttryckligt stadgande härom i försäkringsförordningen ansågs dock ej nödvändigt.⁵⁶⁾ Ingen av de två frisinna utskottsledamöterna reserverade sig mot utskottsutlåtandet vilket däremot samtliga höger- och bondeförbundsledamöter gjorde.⁵⁷⁾ Nu hade man äntligen fått ett förslag som det fanns förutsättningar att vinna en majoritet för i båda kamrarna. Med en klar socialdemokratisk och frisinnad majoritet fattade också riksdagen ett positivt beslut.⁵⁸⁾ Den 1 januari 1935 skulle den nya förordningen träda i kraft.

6.3 Avslutande synpunkter

Ernst Wigforss skriver på ett ställe i sina memoarer att det antagligen finns mycket som väcker förvåning hos en yngre generation då den läser om socialdemokraternas politik under 1920-talet.⁵⁹⁾ Det Wigforss här åsyftar är de begränsade sysselsättningspolitiska krav som partiet förde fram och den betydelsefulla roll som arbetslöshetsförsäkringsfrågan spelade. Att socialdemokraterna fäste stor vikt vid införandet av arbetslöshetsförsäkring bekräftas av denna studie. Det har av studien dessutom framgått att ambitionen att införa arbetslöshetsförsäkring ingalunda försvagades efter de nya sysselsättningspolitiska idéernas genombrott. Studien har dessutom gett en möjlighet att komplettera Wigforss' yttrande. Det var inte bara det att arbetslöshetsförsäkringsfrågan var betydelsefull för socialdemokraterna. Man var helt enkelt beredd att acceptera praktiskt taget vilken form av arbetslöshetsförsäkring som helst. Införandet av försäkringsprincipen som sådan betydde mer än själva konstruktionen av systemet.⁶⁰⁾ Denna partiets pragmatiska inställning visar sig i dess hållning till anslutningsform (obligatorium eller frivillighet) och i det att man till slut gick med på en försäkringskonstruktion som snarast kan rubriceras som en frisinnad produkt. Några otill-

börliga ingrepp i lönebildningen skulle ej få förekomma och utländska (negativa) erfarenheter hade beaktats. I riksdagsdebatten fälldes också av en frisinna talare yttrandet att den föreslagna försäkringen var "en typisk svensk kvalitetsvara".⁶¹⁾

Nyckelrollen på den svenska arbetslöshetsförsäkringsscenen spelades sedan 1924 av det frisinna folkpartiet. Det låg i detta relativt lilla partis händer att besämma såväl tidpunkt för som utformning av försäkringen. Dess föregångare, det liberala samlingspartiet, hade redan under 1911 års valrörelse uttalat sitt gillande för arbetslöshetsförsäkring något som efter tillträdan- det av den stafska ministären tog sig uttryck i igångsättandet av en utredning. Världshändelsernas gång sopade dock undan förut- sättningarna för ett på denna utredning baserat positivt beslut. Efter partisprängningen 1923 kom den åtminstone i princip posi- tiva inställningen till arbetslöshetsförsäkring att föras vidare av de frisinna. Svaret på frågorna varför arbetslöshetsförsäk- ringsbeslutet dröjde till 1934 och varför Gentsystemet valdes kan enklast ges genom en hänvisning till det frisinna partiets makt- position. Partiets försäkringsinställning kan betraktas som ljum och man hade uppenbarligen en benägenhet att utnyttja varje upp- skovstillfälle som gavs. Först 1934 kunde således de frisinna infria de löften som man alltsedan 1911 givit sina väljare.

Högern och bondeförbundet framhärddade under 1933 och 1934 års riksdagar i sitt motstånd mot arbetslöshetsförsäkringen. Som vapendragare i detta motstånd kunde man liksom tidigare förlita sig på arbetsgivarorganisationer.⁶²⁾ För bondeförbundets del visades dock en helt annan välvilja mot försäkringen än tidigare, en välvilja som torde kunna tillskrivas det nyetablerade samar- betet med socialdemokraterna. Enligt auktoritativa uttalanden sade sig bönderna inte hysa några principiella betänkligheter mot försäkringen. Bondemotståndet sades väsentligen dikterat av den svåra arbetslösheten under vilken försäkringen ej skulle med- föra någon lättnad och under vilken prövning av de försäkrades arbetsvillighet försvårades.⁶³⁾ Det mest aggressiva motståndet mot försäkringen, eller rättare sagt dess utformning, emanerade från partierna till vänster om socialdemokraterna. Ingen kommunist

stödde i riksdagen försäkringsförslaget och såväl inom som utom riksdagen bedrevs en ytterst hätsk kommunistisk propaganda, först mot regeringsförslaget sedan mot det i riksdagen genomdrivna förslaget.⁶⁴⁾ För kommunisterna innebar förslagen helt enkelt en luftförsäkring och att förslagen alls icke tillfredsställde de krav som kommunisterna framfört har framgått av den tidigare genomgången.

Det var inte någon avundsvärd situation socialdemokraterna befann sig i 1934. Partiets ambitioner att till (nästan) varje pris genomdriva ett positivt beslut hade resulterat i en "ynklig liten råttadär man kanske väntat en elefant" för att citera Svensk Typograftidning⁶⁵⁾ och en "spänd förväntans upplösning i intet" för att tala med kommunisten Spångberg.⁶⁶⁾ Några utbrott av hänförelse över 1934 års beslut kan knappast skönjas inom arbetarrörelsen. Enligt Ny Tid skulle man akta sig för att fästa alltför stora förhoppningar vid den beslutade arbetslöshetsförsäkringen.⁶⁷⁾ På socialdemokratiskt håll menade man emellertid att ett erkännande av själva försäkringsprincipen var det viktigaste. När nu principen accepterats hoppades man på att inom en inte alltför avlägsen framtid kunna bortoperera de av de frisinna dikterade "skönhetsfläckarna" i systemet.⁶⁸⁾

7. Sammanfattande analys

Den internationella utvecklingen mot nationella arbetslöshetsförsäkringssystem påbörjades i början av 1900-talet. Till att börja med anammades vanligtvis Gentsystemet. Sedermera, under 1920-talet, kom utvecklingen att gå till obligatorielinjens förmån. Den svenska utvecklingen passar väl in i ett internationellt mönster fram till tiden för det första världskrigets utbrott: arbetslöshetskasseverksamhet hade alltmer vunnit insteg inom fackföreningsrörelsen och betingelserna för införandet av offentlig arbetslöshetsförsäkring hade utvecklats i gynnsam riktning. Efter världskriget kom utvecklingen i Sverige att avvika från den internationella: ett positivt beslut fattades relativt sent och en relativt ovanlig lösning valdes. Vi har i studien sett att socialdemokraterna efter 1920 kom att verka pådrivande på det parlamentariska planet och hur partiet sökte en sammanjämkning mellan fackföreningsrörelsens och borgerlighetens krav och önskemål. Det förefaller därför rimligt att sammanfattningsvis studera de tre aktörgrupperna fackföreningsrörelsen, borgerligheten (inklusive "näringslivet") och socialdemokraterna.

7.1 Fackföreningsrörelsen och arbetslöshetsförsäkringen

7.1.1 Fackföreningsrörelsen och försäkringsidén

Arbetslöshetsförsäkringsidén har mer eller mindre uttalat existerat under hela den moderna fackföreningsrörelsens historia. I och med tillkomsten av fackförbund började idén materialiseras i form av uttryckta målsättningar att upprätta arbetslöshetskassor och i form av att kassor de facto bildades. Under den period vi här studerat förekom i viss utsträckning av arbetarna illasedda offentliga substitut till arbetslöshetsförsäkringstjänster. Frånvaron av någorlunda acceptabla offentliga understödsformer, en av försäkringsmässiga skäl betingad frånvaro av alternativa enskilda försäkringsgivare samt det faktum att endast förbunden hade möjlighet att uppfylla rimliga försäkringsmässiga förutsättningar bidrar till att förklara uppkomsten av arbetslöshetskasseverksamhet.

Även om ett ideologiskt färgat självhjälpsmotstånd funnits inom fackföreningsrörelsen har dock den gängse uppfattningen bland förbundsledningarna varit att arbetslöshetskasseverksamhet i princip skulle verka stärkande för förbunden. En arbetslöshetskassa har då betraktats som ett medel för medlemsvärvning och medlemskonsolidering och, vid given medlemskader, som ett medel att stärka den enskilde medlemmens förhandlingsstyrka.

Kassaidén hade existerat sedan de första förbundens tillkomst men det är påtagligt hur kassamedvetenheten höjdes under perioder med svår arbetslöshet. Sådana perioder innebar normalt svårigheter att rekrytera och kvarhålla medlemmar och dessutom försämrades medlemmarnas förhandlingsstyrka p g a arbetsmarknadsläget. Konkreta kassadiskussioner nådde därför en framskjuten plats på de fackliga dagordningarna åren närmast efter en svår arbetslöshetsperiod. Det var också under då gynnsamma konjunkturlägen som kassaverksamhet i normalfallet påbörjades. Någon motsvarande period med ett generellt sett gynnsamt arbetsmarknadsläge följde emellertid inte på deflationskrisen. Kassabildandet blev därför blygsamt efter 1920 trots att ledningarna för då existerande "potentiella kassabildare" vanligtvis accepterade kassaidén som sådan.

Föreställningar och önskemål om offentlig arbetslöshetsförsäkring har också existerat sedan 1880-talet. Det var rättvist, hette det på 1889 års typografmöte, om staten genom subventioner bidrog till ordnade förhållanden inom det fackliga understödsväsendet speciellt med tanke på att motsvarande inbesparingar samtidigt kunde ske inom fattigvården. En relativt stor minoritet menade också att man borde ha "moraliskt mod" att framföra idén och att hos regeringen begära statsunderstöd till reshjälpskassan.¹⁾

För de fackliga organisationerna kunde offentliga subventioner ha medfört lägre försäkringsavgifter och/eller bättre ersättningsförmåner.²⁾ Härigenom skulle bättre förutsättningar för upprättandet av kassa skapas. Vidare skulle värvnings- och konsolideringsmöjligheterna liksom individuell och kollektiv förhandlingsstyrka förbättras. Önskemål om offentligt stöd kan förväntas öka under

perioder med svårare arbetslöshet. Skälen härtill är delvis desamma som beträffande kassabildandet. Härtill kommer att svårare arbetslöshet kan förväntas bidra till ökad uppmärksamhet på den egna kassans otillräcklighet. Dels uppstår nämligen kassafinansiella svårigheter dels en ökning av antalet utförsäkrade kassamedlemmar.

Att önskemål om offentligt stöd existerat sedan de första förbundens tillkomst och att dessa önskemål accentuerats under perioder med svårare arbetslöshet syns obestridligt. Det dröjde emellertid ett stycke in på 1900-talet innan önskemålen ledde till politiska krav. Blombergs inledningsanförande vid 1906 års fattigvårdskongress kan ses som upptakten härtill och fackliga riksdagsledamöter stödde Wavrinskys riksdagsmotioner under de första riksdagsdebatterna. Under perioden 1911-1914 visar emellertid fackföreningsrörelsen ett mer utpräglat intresse för offentlig arbetslöshetsförsäkring, dock utan att agera som en aktiv påtryckningsgrupp. Rörelsens politiska agerande tog sig väsentligen den formen att man sökte förbättra betingelserna för ett politiskt beslut genom att utvidga kassasystemet.

Fram till deflationskrisen blev önskemål och krav inte särskilt välartikulerade. Redan i början av år 1921 började emellertid fackföreningsrörelsen att uppträda som en aktiv påtryckningsgrupp. Representantskapsmötet i januari månad markerar inledningen och detta möte följdes inom kort av LO-sekreteraren Edvard Johanssons riksdagsinterpellation och arbetslöshetskassaförbundens framställning om statsbidrag.

Försäkringsönskemålen förblev mycket starka även sedan deflationskrisen övervunnits. Speciellt märkbara var dessa önskemål inom kassaförbunden, något som skall ses mot bakgrund av upplevda problem med den egna kassaverksamheten. Sådana problem var av såväl kortsiktig som långsiktig natur. Kortsiktiga problem sammanhänge med mer eller mindre tömda kassor även bortsett från de värsta lågkonjunkturåren. Det långsiktiga problemet bestod i att anpassa kassaverksamheten och kassakonstruktionen till ett arbetsmarknads-läge som kännetecknades av relativt långvariga arbetslöshetstider.

Sådana anpassningar, vilka närmare beskrivs i bilaga 5-9, innebar bl a förlängningar av ersättningstider och diskriminering av korttidsarbetslösa genom skärpta villkor avseende karenstider och minimiarbetslöshet. Även kassaavgifterna genomgick betydande höjningar. I bilagan redovisade indexserier belyser de nämnda förändringarna. Dessutom skärptes ersättningsdifferentieringen och avgiftsvillkoren, speciellt då avgiftsvillkoren i samband med upprepade arbetslöshet. Även kraven avseende "oförvållad arbetslöshet" och "lämpligt arbete" synes ha fått en mer restriktiv innebörd.

De starka försäkringsönskemålen inom fackföreningsrörelsen framträdde på olika sätt. Det hörde till ovanligheterna att en förbundskongress efter 1920 inte antog något uttalande till förmån för offentlig arbetslöshetsförsäkring och sådana uttalanden gjordes också i samband med LO-kongresser. LO-kongresserna uppmanade också de kassalösa förbunden att upprätta arbetslöshetskassor. Förutom önskemålet att främja industriförbundsprincipen sammanhänge LO:s uppmaningar i detta avseende med uppfattningen att existensen av flera kassor skulle förbättra de politiska betingelserna. I några fall bildades också vilande kassor i avvaktan på statligt stöd. Även i övrigt förekom agerandeformer som man gärna förbinder med en aktiv påtryckningsgrupp. Genom skrivelser till och uppvaktningar hos regeringen krävdes offentlig arbetslöshetsförsäkring. Sådana framställningar var legio och särskilt kassaförbunden var här aktiva.³⁾ Fackföreningsrörelsen var också representerad i riksdagen (bl a av LO-ordföranden) och dess representanter sökte bl a motionsvägen driva på försäkringsfrågan. Även finansiellt stöd åt det socialdemokratiska partiet ingick i agerandet. Då LO anslog 250 000 kronor till det socialdemokratiska partiets valrörelse 1932 uttalades det öppet att beloppet skänktes bl a för att lagstiftning om arbetslöshetsförsäkring skulle främjas.⁴⁾

På fackligt håll har man städse visat ett starkt intresse för socialförsäkringar i allmänhet. Det råder ingen tvekan om att arbetslöshetsförsäkringen kom att betraktas som den mest angelägna försäkringsgrenen efter 1920. I landssekreterariatets yttrande

över besparingskommitténs betänkande år 1925 hette det om arbetslöshetsförsäkring att det är "en tvingande nödvändighet att denna gren av socialförsäkringen framför annan socialförsäkring blir nöjaktigt ordnad".⁵⁾ Och i yttrandet över 1932 års departementsutrednings förslag poängterades det att arbetslöshetsförsäkringen var "ännu viktigare" än andra socialförsäkringar.⁶⁾

7.1.2 Fackföreningsrörelsen och försäkringskonstruktionen

Genom offentligt stöd till kassorna kan dessa hålla lägre avgifter och/eller erbjuda bättre ersättningsförmåner jämfört med ett icke-subventionerat fall. Ett utifrån kommande stöd kan också leda till positiva förändringar av vissa finansiellt betingade ersättningsvillkor. Sådana villkor berör främst antalet erlagda avgifter för ersättningsrätt, karenstid och regler angående minimiarbetslöshet.

Offentligt stöd ger alltså fördelar, "benefits", för kassorna. Med ett offentligt stöd följer emellertid också uppföringar, "costs", vilka är förbundna med inskränkningar av förbundets suveränitet över arbetslöshetskassan. Som tidigare påvisats kan organisationens möjligheter att med kontantstöd stärka den individuella och kollektiva förhandlingsstyrkan ses bl a som en funktion av innebörden i begreppet "oförvållad arbetslöshet". I en icke-subventionerad kassa bestämmer organisationen själv begreppets innebörd. Organisationen bestämmer huruvida man för ersättningsrätt skall acceptera ett frivilligt lämnande av ett arbete, att den arbetslöse skall vända sig till organisationens förmedlingsinstitution samt innebörden i begreppet "lämpligt arbete". Med offentligt stöd till kassan kommer andra värderingar in beträffande "oförvållad arbetslöshet" liksom beträffande kassaverksamhetens ställning till arbetskonflikter. I en icke-subventionerad kassa förekommer inte några speciella konfliktdirektiv bortsett från att de som direkt är inblandade i en konflikt inte erhåller ersättning från arbetslöshetskassan. Offentligt stöd slutligen är också förbundet med en offentlig kontroll över kassaverksamheten.

En facklig organisations inställning till ett offentligt försäkringsförslag kan antas återspegla upplevda "benefits" och "costs". Skillnader mellan fackförbunden vad avser storleken på fördelar och uppoffringar skall vi diskutera i följande avsnitt varför vi här begränsar oss till ett resonemang i generella termer.

Det första förslaget till offentlig arbetslöshetsförsäkring i Sverige var det som presenterades av socialförsäkringskommittén år 1922. Man vågar påstå att den svenska fackföreningsrörelsen sällan varit så enig som i sin negativa inställning till detta förslag.⁷⁾ De fördelar som förslaget kunde erbjuda var relativt små (ersättningstiden exempelvis uppgick endast till 70 dagar och statsbidraget var maximerat till 15 kronor per medlem och år) medan de uppoffringar som förbunden skulle ikläda sig upplevdes som mycket höga. Sålunda skulle kassasuveräniteten bli kraftigt beskuren speciellt genom tillsynsmyndighetens starka ställning, genom de unika konfliktdirektiven och genom nödhjälpsarbets ställning som "lämpligt arbete".

Ett sätt för en intresseorganisation att agera består i att inte acceptera ett offentligt förslag eller beslut. Så reagerade fackföreningsrörelsen på 1922 års betänkande. Genom fackföreningsrörelsens enhälliga fördömande hade politikerna, om de nu önskade införa arbetslöshetsförsäkring, att söka nya lösningar som fackföreningsrörelsen kunde acceptera. Fackföreningsrörelsens roll i detta sammanhang framkommer tydligt i den rikliga fackliga representationen i 1926 års granskningsnämnd och i dess representation i 1932 års departementsutredning. Fackföreningsrörelsen fungerade härjämte som en aktiv påtryckningsgrupp för att förbättra fördelarna och reducera uppoffringarna av en offentlig försäkring. Denna aktivitet manifesterade sig exempelvis i 1924 års riksdagsmotion.⁸⁾

De förändringar i försäkringskonstruktionen som skedde från och med 1922 års förslag gick på det stora hela taget i den av fackföreningsrörelsen utstakade riktningen. Fördelarna blev större genom mer "generösa" statsbidrag vilka bl a möjliggjorde förlängningar av ersättningstiden (från 70 dagar i 1922 års betän-

kande till 120 dagar i 1934 års förordning). Samtidigt reducerades de upppoffringar som krävdes av förbunden. Tillsynsmyndighetens kontrollfunktion försvagades och konfliktdirektiven erhöll en för fackföreningsrörelsen mer acceptabel utformning redan i 1928 års borgerliga försäkringsförslag. I de förslag som var aktuella i den svenska debatten efter år 1922 skedde också uppmjukningar i nödhjälpsarbetets ställning. Sedan de nya löne-reglerna antagits för reservarbeten blev också sådana arbeten mer godtagbara för fackföreningsrörelsen.

7.1.3 Fackföreningsrörelsen och 1934 års kompromiss

Alltsedan defaltionskrisen hade fackföreningsrörelsen ökat sina ansträngningar att åstadkomma ett som "lönsamt" betraktat offentligt försäkringssystem. På det politiska planet hade socialdemokraterna den svåra uppgiften att finna en kompromiss som kunde godtas av såväl fackföreningsrörelsen som (vissa av) det svenska systemets företrädare. 1934 års förordningar⁹⁾ var en utpräglad kompromissprodukt och fackföreningsrörelsens inställning till denna kan tydligast utläsas i anslutningen till den offentliga arbetslöshetsförsäkringen under de närmast följande åren, 1935-1940.¹⁰⁾

Då förordningen om erkända arbetslöshetskassor trädde i kraft den 1 januari 1935 hade flera fackförbund vidtagit förberedelser för att starta erkända arbetslöshetskassor. Det första förbund som ombildade sin tidigare arbetslöshetskassa till en erkänd var beklädnadsarbetareförbundet.¹¹⁾ Ytterligare tre tidigare kassor (sadelmakarnas och tapetserarnas, handelsarbetarnas och sko- och läderarbetarnas) ombildades under första halvan av år 1935. Även stenindustriarbetarna, vilka tidigare inte ansett sig ha möjlighet att upprätta en kassa utan statligt stöd, bildade en erkänd kassa i början av år 1935. Anslutningen till denna kassa gjordes emellertid frivillig. Under år 1936 tillkom ytterligare fyra erkända kassor av vilka träindustriarbetarnas och frisörernas var ombildningar av tidigare kassor. De övriga två kassorna tillhörde musikerna och lantarbetarna (frivillig kassa). Livsmedelsarbetarna och textilarbetarna övergick till erkända kassor år 1937 och

detsamma gjorde gjuteriarbetarna och gruvindustriarbetarna år 1938. Under år 1939 tillkom ingen erkänd kassa och under år 1940 endast en, vilken var bildad av handelstjänstemannaförbundet och vilken följaktligen var den första tjänstemannakassan.

Alla positiva förväntningar som eventuellt ställts på den statliga arbetslöshetsförsäkringen syntes grusade. Vid slutet av år 1940 fanns endast 14 erkända arbetslöshetskassor varav 13 inom LO-området. Dessa LO-kassor omfattade ca 200 000 medlemmar eller drygt 20 procent av LO:s medlemsantal.¹²⁾ Av de 24 LO-förbund som år 1934 haft arbetslöshetskassor hade endast 10 övergått till det statsunderstödda systemet.

Man kan peka på ett flertal faktorer som verkade hämmande på anslutningen till den statliga arbetslöshetsförsäkringen. Westerståhl kommer delvis in på problemet i sin studie av den svenska fackföreningsrörelsen,¹³⁾ vari han bl a undersökt det demokratiska beslutsfattandet däribland medlemsomröstningar. För de förbund Westerståhl studerat har medlemsomröstningar bl a gällt inrättandet av en erkänd arbetslöshetskassa. Fackföreningsrörelsens medlemmar har i denna fråga visat prov på en utpräglad negativism, en inställning som enligt Westerståhl knappast kan förklaras om inte hänsyn tas till kommunisternas agerande. Kommunisterna, som var hätska motståndare till 1934 års beslut, bedrev en stark agitation mot anslutningen till det statliga systemet och deras framgångar i denna fråga skulle ha berott på att de "appellerat till en hos medlemmarna inneboende tveksamhet och misstro, som icke gått att rubba genom saklig argumentation".¹⁴⁾

Den negativism hos fackföreningsrörelsens medlemmar som Westerståhl noterat kontrasterar mot förbundskongressernas positiva inställning. Vanligtvis hade kongresserna (inte sällan med stor majoritet) uttalat sig för inrättandet av en erkänd arbetslöshetskassa. Westerståhls iakttagelser bekräftas till stora delar av denna studie, men en mer nyanserad bild erhålles därest samtliga LO-förbund undersöks. Sant är det att de flesta kassor som tillkom åren 1935-1940 upprättades enligt kongressbeslut utan medlemsröstning. Det är också riktigt att medlemsomröstningar i de fall

sådana förekom (hos t ex metallindustriarbetare och grov- och fabriksarbetare) vanligen utföll negativt. Men det finns också exempel på medlemsomröstningar med positiv utgång som hos gjutare, gruvindustriarbetare och handelsarbetare. Å andra sidan finns det också fall där förbundsledningarna var klart negativa till upprättandet av en erkänd kassa. Detta finner vi exempelvis hos bokbindare, bryggeriarbetare, elektriska arbetare, kommunalarbetare, litografer, skorstensfejeriarbetare, telegraf- och telefonmän, tobaksarbetare, transportarbetare och typografer.¹⁵⁾

Vari bottnade då försäkringsmotståndet? Westerståhl nämner att motståndet grundat sig på att kassorna skulle komma under statlig kontroll och att de arbetslösa skulle kunna hänvisas till för dem icke önskvärt arbete. Om nu försäkringsmotståndarna kunde vinna framgångar på dessa invändningar kan detta knappast tolkas på annat sätt än att det förhatliga "svenska systemet" satt sina djupa spår hos minnesgoda arbetare. Otvivelaktigt hade försäkringsmotståndarna appellerat till en hos medlemmarna inneboende tveksamhet och misstro som Westerståhl skriver. Man skulle också kunna säga att motståndet härvidlag i mångt och mycket var mer känslomässigt än sakligt betingat. Några exempel kan klargöra detta. I försäkringsmotståndarnas argumentering gjordes det ett stort nummer av att arbetslösa kassamedlemmar skulle kunna hänvisas till reservarbete. Det verkliga förhållandet var emellertid att arbetsförmedlingen (där arbetslösa kassamedlemmar hade skyldighet att anmäla sig) inte förfogade över några reservarbeten. Följaktligen kunde inte arbetsförmedlingen hänvisa arbetslösa till sådant arbete. Endast sådana arbetslösa som anmält sig som hjälpsökande hos arbetslöshetskommittéerna kunde hänvisas till reservarbete.¹⁶⁾ Det finns också andra exempel på fall där motståndet snarast var av känslomässig natur. Detta gäller exempelvis det faktum att en erkänd kassa skulle vara öppen även för oorganiserade. Härigenom öppnades en möjlighet för t ex strejk-brytare att ingå i kassorna. Detta förhållande var emellertid praktiskt taget uteslutet i verkligheten, något som inte minst utländska erfarenheter kunde ge bilägg för.¹⁷⁾ Att socialstyrelsen, som under perioden 1921-1933 klart tagit ställning för de dåvarande arbetsmarkandspolitiska idéerna, skulle fungera som tillsyns-

myndighet och i praktiken omsätta riksdagens beslut användes också som ett argument mot upprättandet av erkända arbetslöshetskassor. Även här kan emellertid argumenteringen sägas vara osaklig eftersom regeringen varit förutseende nog att utse ingen mindre än Oskar Hagman som chef för socialstyrelsens byrå för arbetslöshetsförsäkring och arbetsförmedling. Hagman var socialdemokraternas främste arbetslöshetsförsäkringsexpert och kan, med tanke på sin bakgrund som kassör i målareförbundet (under den tid detta förbund upprättade sin arbetslöshetskassa) ses som representant för fackföreningsintresset i arbetslöshetsförsäkringen.

Även om det är lätt att i kongressprotokoll finna kommunistiska inlägg eller känslomässiga argument har vi här intagit den ståndpunkten att förbundens inställning till 1934 års förordning väsentligen var betingad av försäkringssystemets tekniska konstruktion. Fördelen med en anslutning till det statsunderstödda systemet sammanhänger med det finansiella stödet. Daghjälsbidraget var emellertid negativt relaterat till lön (formellt daghjälsklass) och positivt relaterat till arbetslöshet. Ju lägre lön och ju högre arbetslöshet inom ett visst verksamhetsområde desto större blev följaktligen fördelen med statsbidraget.

Jämfört med en icke-subventionerad kassa kan det finansiella stödet förväntas haft betydelse speciellt för ersättningstiden eftersom denna i normalfallet skulle kunna bli betydligt längre i en erkänd kassa (se bilaga 6). Även för karensbestämmelser och regler om minimiarbetslöshet skulle ett statsbidrag kunna medföra en positiv effekt för flera förbund. Redan tidigt i arbetslöshetskassarörelsens historia hade man accepterat synsättet att en veckas arbetslöshet inte skulle kompenseras. Finansiellt betingade skärpningar alltsedan deflationskrisen skedde hos flera av de år 1920 verksamma kassorna, vars medlemmar således genom 1934 års förordning skulle kunna beredas ett bättre skydd vid korttidsarbetslöshet jämfört med den icke-subventionerade kassan (se bilaga 9).

De i 1934 års förordning intagna karensbestämmelserna skulle för

vissa förbund innebära en positiv förändring. Medlemmar i de tre förbund som saknade regler för korttidsarbetslöshet (typografförbundet, skorstensfejareförbundet samt telegraf- och telefonmannaförbundet) skulle i detta avseende få vidkännas en försämring. Försämringar skulle också drabba säsongsarbetslösa kassamedlemmar. Enligt förordningen fick tillsynsmyndigheten befogenhet att förlänga karenstiden och att inskränka ersättningsrätten under dödsäsongen för yrken med säsongsarbetslöshet.¹⁸⁾ Inte ens i så utpräglade säsongkassor som målarnas och bleck- och plåtslagarnas förekom sådana restriktioner tidigare.

En jämfört med existerande kassor eventuell positiv effekt av det finansiella stödet ligger i att en erkänd kassa möjliggör uppmjukningar av avgiftsvillkoren. Den mängd avgifter som skall ha inbetalts innan ersättningsrätt inträder svarar enligt 1934 års förordning i stort sett mot motsvarande bestämmelser i de existerande kassorna med ett viktigt undantag: inom kassarörelsen saknades överlag ramtider för avgiftsmängden (se bilaga 8). I en erkänd kassa däremot skulle antalet avgifter för förstagångsersättning (52 veckor) ligga inom en ramtid av 24 månader och antalet avgifter för förnyad ersättning (26 veckor) inom 12 månader före arbetslöshetens inträde.

Beträffande den finansiella sidan bör vi förvänta oss att ett enskilt förbunds inställning till 1934 års förordningar är betingad av lönenivån och arbetslösheten inom förbundets verksamhetsområde. Med tanke på statsbidragets konstruktion bör låglöneförbund, allt annat lika, förväntas inta en mer positiv inställning än höglöneförbund och förbund med ringa arbetslöshet bör av samma anledning förväntas ha en mindre positiv inställning än förbund med högre arbetslöshet. Om emellertid arbetslösheten blir "mycket hög" kan inställningen förväntas bli mindre positiv av två skäl. Högarbetslöshetsförbund var för det första präglade av säsongsarbetslöshet varför de kommer att drabbas av de skärpta karensbestämmelserna. För det andra skulle ramtider beträffande avgiftsvillkoren verka speciellt negativt just för högarbetslöshetsförbund.

Fördelen med en erkänd kassa kan alltså antas relativt liten för förbund med relativt ringa arbetslöshet. Ser vi på "kostnadssidan" kan dessa förbund antas uppleva större uppostringar än andra. En jämförelse mellan olika kassaförbund visar att de som kom att drabbas hårt av arbetslöshet också såg sig nödsakade att av finansiella skäl strama åt ersättningsvillkoren. Detta gäller beträffande avgiftsvillkor och karenstbestämmelser men också i vissa fall den stadgeenliga innebörden av "iråkad arbetslöshet". Som tidigare nämnts är det också sannolikt att stadgetillämpningen skärptes, speciellt då avseende "lämpligt arbete". Alltsedan deflationskrisen fick säkerligen kassorna en allt mindre lönepolitisk relevans för förbund med relativt hög arbetslöshet. Förbund med relativt ringa arbetslöshet hade därför bättre möjligheter att använda kassan lönepolitiskt (bl a i samband med registerverksamhet) och den reducering i suveränitet, som övergången till en erkänd kassa skulle innebära bör därför ha upplevts som relativt hög.¹⁹⁾

Förbundens inställning till 1934 års förordning har ovan antagits vara beroende av lönenivå och arbetsmarknadsläge. Ett sådana antagande bekräftas i det närmaste till fullo av verkligheten. Om vi i det statsunderstödda systemet inkluderar De förenade förbunden, som fattade ett positivt beslut år 1940, finner vi att samtliga förbund med en arbetslöshet inom intervallet 6-11 procent och med en daglönenivå understigande 9,40 upprättade en erkänd kassa.²⁰⁾ Det kan här speciellt observeras att två så tidigare utpräglat lönepolitiskt inriktade kassaförbund som gjutarna och livsmedelsarbetarna också tillhör denna grupp. Endast två förbund med erkänd kassa befinner sig utanför gruppen.

Såvitt vi kan finna behöver man alltså inte som Westerståhl lägga någon speciell tonvikt vid kommunisternas agerande eller vid känsloladdade argument. Sådant agerande och sådana argument kan emellertid ha påverkat de upplevda uppostringarna och kan ha varit av betydelse i några enstaka fall.²¹⁾ Totalt sett syns dock empiriska data styrka uppfattningen att förbundens inställning till 1934 års förordningar var betingad av lönenivå och arbetslöshet. För-

bundens inställning var splittrad: några var relativt positiva, än fler var negativa. Detta understryker inte minst att den dåvarande offentliga arbetslöshetsförsäkringen endast i mindre utsträckning tillfredsställde fackliga önskemål och i desto större utsträckning borgerliga krav.

Det Gentsystem som föddes i Sverige år 1934 fick en konstruktion som i väsentliga avseenden avvek från de icke-subventionerade kassornas. Till tidigare angivna avvikelser skall då också läggas de icke-subventionerade kassornas bruk av differentierade ersättningsförmåner, dvs förmåner relaterade till medlems-tid och/eller mängden inbetalade avgifter. En sådan differentiering, som hade klart uttalade medlemskonsoliderande syften, tilläts inte inom det statsunderstödda systemet. Även i detta avseende led således kassasuveräniteten ett nederlag. Det förfaller för märkligt att ingen offentlig arbetslöshetsförsäkringsutredning som arbetat i Sverige ens diskuterat det lämpliga i ersättnings-differentiering. Helt bortsett från medlemskonsoliderande synpunkter på frågan kan nämligen försäkringsmässiga skäl anföras till stöd för ersättningsdifferentieringen. Speciellt i USA har sådana argument haft många och starka anhängare.²²⁾

7.1.4 Fackföreningsrörelsen och obligatoriet

När vi tidigare diskuterat fackföreningsrörelsens inställning till arbetslöshetsförsäkring avsågs speciellt Gentsystemet. Under senare delen av 1920-talet var emellertid obligatorietanken stark inom alla läger, även inom fackföreningsrörelsen. T o m första halvan av 1920-talet var den fackliga inställningen till anslutningsform relativt enhetlig. Fackföreningsrörelsen som helhet betraktad förordade då Gentsystemet. Vid exempelvis 1922 års LO-kongress fastslog LO-ordföranden att man "med kraft" måste hävda att fackföreningsrörelsen får inflytande över arbetslöshetsförsäkringen och att de fackliga kassorna följaktligen skulle svara för administrationen.²³⁾

Ett utåt sett märkbart intresse för obligatorielinjen manifesterades bl a vid 1926 års LO-kongress men i synnerhet i landssekre-

tariatets yttrande över SOU 1928:9. Enligt remissvaret²⁴⁾ var synbarligen stora delar av fackföreningsrörelsen indifferent vid valet av anslutningsform. Landssekretariatet självt liksom flera förbund intog ingen bestämd ståndpunkt, tio förbund förordade obligatorielinjen medan åtta förbund satte Gentsystemet främst.

Att den fackliga inställningen till obligatoriet kom att förändras torde väsentligen kunna tillskrivas fackföreningsrörelsens förväntningar om en positiv politisk lösning av arbetslöshetsförsäkringsfrågan. Ytterst handlar det därför om rörelsens uppfattning av den borgerliga riksdagsmajoritetens inställning. Denna inställning innebar i korthet att ett eventuellt Gentsystem inte skulle få påverka den fackliga förhandlingsstyrkan. Den stramhet i kassakonstruktionen som följaktligen kunde förväntas om riksdagen skulle fatta ett positivt beslut skulle därför innebära relativt stora upppoffringar för förbunden och relativt små fördelar, varför det blev föga mening med egna arbetslöshetskassor. Med denna förutsättning blev obligatoriet ett attraktivt alternativ eftersom detta genom en relativt stor omfattning kunde ses som en del i det vi tidigare kallat defensiv lönepolitik.

Förväntningar om en politisk lösning var förmodligen av betydelse även på ett annat sätt. Omkring år 1928 bedömdes det borgerliga motståndet mot Gentsystemet som så starkt att man inom stora delar av fackföreningsvärlden bedömde detta alternativ som politiskt orealistiskt.²⁵⁾ En sådan bedömning kunde bl a underbyggas med hänvisning till att regeringen ansåg det lönlöst att framlägga en proposition år 1926. Fackföreningsrörelsens starka försäkringsönskemål hade tidigare bl a tagit sig det uttrycket att man sökt utvidga den egna kassaverksamheten för att förbättra betingelserna för ett positivt politiskt beslut. Nu, då Gentsystemet syntes dödförklarat, sökte man förbättra betingelserna genom att (mer eller mindre helhjärtat) acceptera även obligatorielinjen.

Enligt vår mening bör den ändrade fackliga inställningn sökas i förväntningar och uppfattningar om ett politiskt beslut. Även kommunisternas agerande kan här ha varit av viss betydelse. Ett politiskt möjligt Gentsystem var för kommunisterna en nullitet.

Förbunden skulle klavbindas, dvs utsättas för oacceptabla uppoffringar, och försäkringens fördelar skulle bli ringa. Speciellt de långtidsarbetslösa, vars intressen kommunisterna sökte tillvarata²⁶⁾, skulle förbli ohjälpta. Kommunisterna hade också sedan 1924 ställt upp ett (politiskt helt orealistiskt) krav på obligatorisk arbetslöshetsförsäkring som i princip skulle ge skydd åt alla arbetslösa. Flera fackförbunds indifferentia och i vissa fall klart negativa inställning till Gentsystemet kan därför antas ha blivit underblåst av kommunister, även om deras verkliga inflytande totalt sett undandrar sig vår bedömning. Exempel på kommunistinflytande är dock ej svårt att finna. Det i ett tidigare sammanhang omnämnda utlåtandet av pappersindustriarbetarnas kongress år 1928 skulle t ex mycket väl ha kunnat förekomma i ett kommunistiskt valmanifest.²⁷⁾

Många fackförbund var tveksamma vid valet av anslutningsform år 1928. Tio förbund förordade dock obligatoriet och åtta Gentsystemet. Det kan antagas att olikheter i dessa förbunds inställning var betingad, allt annat lika, av arbetslösheten inom respektive verksamhetsområden. Av två skäl bör nämligen "högarbetslöshetsförbund" förväntas uppvisa en mer positiv inställning till obligatoriet än "lågarbetslöshetsförbund". I ett Gentsystem skulle nämligen försäkringsavgiften utgå i enlighet med ekvivalensprincipen medan avgiften i alla då föreslagna obligatorieformer skulle baseras på solidaritetsprincipen. Ett obligatorium skulle därför i princip medföra en positiv fördelningseffekt för högarbetslöshetsförbund och en negativ för lågarbetslöshetsförbund. Det andra skälet sammanhänger med att ett Gentsystem i praktiken kunde förväntas bli mindre fördelaktigt för högarbetslöshetsförbund p g a speciella finansiellt motiverade restriktioner. I t ex socialdemokraternas B-förslag ingick möjligheten att hänvisa arbetslösa till reservarbeten, något som ej fanns med i A-förslaget.

Järnvägsmannaförbundet, vars medlemsmajoritet var ordinarie befattningshavare och följaktligen inte skulle omfattas av en offentlig arbetslöshetsförsäkring, förordade klart obligatorielinjen. Förbundet faller utanför det ovan genomförda resonemanget p g a den praktiskt taget obefintliga arbetslösheten för medlemsmajori-

teten och, som tidigare nämnts, majoriteten var också motsä-
re till upprättandet av en egen arbetslöshetskassa. I övrigt
uppvisar, som väntat, obligatorieförbunden en signifikant hög-
re arbetslöshet än Gentförbunden.²⁸⁾

Två av obligatorieförbunden, kommunalarbetare- och livsmedels-
arbetareförbunden, var relativt tveksamma i sin obligatoriein-
ställning. Förbunden kännetecknades av relativt liten, respektive
medelhög arbetslöshet och båda hade egna arbetslöshetskassor.
Kommunalarbetarnas förord för obligatoriet kan säkerligen till-
skrivas hög arbetslöshet inom andra verksamhetsområden eftersom
det blev allt svårare att uppbringa kommunala reservarbeten som
inte inkräktade på kommunalarbetarnas normala arbetsmarknad. Just
under senare delen av 1920-talet syns nämligen kommunerna fått
svårigheter att uppbringa reservarbeten som inte var "aktuella
och angelägna". Genom statsbidragen och lönereglerna gavs också
kommunerna incitament att som reservarbete utföra arbeten som
betraktades som vanligt kommunalarbete. Kommunalarbetareförbun-
det kom därför, inte oväntat, att uppträda som en aktiv påtryck-
ningsgrupp vad gäller upplösandet av det "svenska systemet" och
införandet av en kontantunderstödsform som skulle få största möj-
liga omfattning.²⁹⁾

Livsmedelsarbetarnas yttrande till landssekreteriet röjer en
ambivalent inställning. Man förordar obligatorielinjen "såsom den
mest riktiga och lämpliga formen". Men, och detta poängteras, man
är samtidigt av den meningen att förbund med egna kassor skall
"lämnas rätt att genom sina lokala organisationer utöva arbets-
löshetskontroll och omhänderhava utbetalningen av understöd".³⁰⁾
Gissningsvis har den sista meningen tillkommit efter krav från
medlemmar inom bageri- och konditoriindustrin, där registersyste-
met tillämpades.

Övriga obligatorieförbund intog en mer klar inställning till ob-
ligatoriet än den ovan nämnda och bl a hänvisas direkt till att
obligatorielinjens solidaritetsprincip är mer "rättvis" än fri-
villiglinjens ekvivalensprincip.³¹⁾ Två av förbunden, målarna och

träindustriarbetarna, hade egna arbetslöshetskassor, vilka f ö hörde till de allra hårdast drabbade på 1920-talets arbetsmarknad. Träindustriarbetarnas kassa upphörde exempelvis under några år med understödsutbetalningarna.

Bidragande faktorer till att handelsarbetareförbundet och eldareunionen förordade frivilliglinjen var att medlemmarna i dessa förbund riskerade stå utanför en obligatorisk försäkring. Restande sex Gentförbund tillhörde grafikergruppen (typografer, bokbindare och litografer) och metallgruppen (metallindustriarbetareförbundet och de ur detta utsöndrade bleck- och plåtslagare- och gjutareförbunden). De ledande i grupperna, typografer och metallindustriarbetare, har vi tidigare betraktat som "ideologiska ledare" och som på många sätt föregångare inom kassarörelsen. Arbetslösheten inom grafikergruppen var överlag betydligt mindre än i metallgruppen. Säkerligen som en följd härav (och härigenom bättre förutsättningar för en lönepolitiskt inriktad kassaverksamhet) var också grafikerna de fränaste obligatoriemotståndarna. Man betonade speciellt att de försäkrades medverkan i administration och kontroll var "av ofantlig betydelse" inom en offentlig arbetslöshetsförsäkring.³²⁾

Obligatorietanken blev inte långlivad i Sverige. Bl a svårigheterna att (till en rimlig kostnad) inränga skogs- och lantarbetare i obligatoriet samt nyvunna negativa erfarenheter av utländska obligatoriesystem ledde omkring år 1930 till att obligatoriet försvann från den praktiska politikens möjligheter. Situationen i början av 1930-talet fick därmed vissa beröringspunkter med situationen i början av 1910-talet. Om offentlig arbetslöshetsförsäkring skulle införas fanns i praktiken endast Gentsystemet att falla tillbaka på. A priori förväntar man sig att fackföreningsrörelsen haft ett avgörande inflytande för att Gentsystemet överhuvud kom att införas i Sverige. Vår studie har emellertid visat att så knappast var fallet. Fackföreningsrörelsens betydelse ligger främst i dess roll som en efter 1920 mycket aktiv påtryckare för försäkringsidén och för en konstruktion som upplevdes som "lönsam" av förbunden. I praktiken tänkbara Gentsystem var emellertid så strama att ett tidigare enhälligt för-

ordnande för Gentsystemet förbyttes i en ambivalent inställning mot slutet av 1920-talet. Att en riksdagsmajoritet år 1934 valde just Gentsystemet kan alltså inte, liksom ett eventuellt Gent-val omkring år 1914, direkt kopplas till fackföreningsrörelsens inställning. Ej heller hade fackföreningsrörelsen något starkt inflytande på avgörande punkter i den konkreta försäkringskonstruktionen, något som inte minst visade sig i det statsunderstödda systemets svaga utbredning åren 1935-1940.

7.2. Borgerligheten och arbetslöshetsförsäkringen

7.2.1 Arbetslöshet och försäkringsprincip

Offentlig arbetslöshetsförsäkring infördes som den sista av socialförsäkringens huvudgrenar. I det avseendet passar de svenska erfarenheterna in i ett internationellt mönster. Vi kan här peka speciellt på tre faktorer som i detta hänseende verkat negativt för arbetslöshetsförsäkringen. För det första har det upplevda behovet av arbetslöshetsförsäkring inte haft samma permanenta karaktär som upplevda behov av annan socialförsäkring. Detta har inte minst framgått av det före 1921 klara sambandet mellan arbetslöshet och upprättandet av fackliga arbetslöshetskassor. Ett annat tecken på arbetslöshetens betydelse är 1895 års Stockholmsutredning vilken, väsentligen p g a det gynnsamma arbetsmarknadsläget under senare halvan av 1890-talet, kom att behandlas av stadsfullmäktige först i början av 1900-talet.³³⁾

För det andra är konstruktionen av arbetslöshetsförsäkringen mera problematisk än för andra socialförsäkringar. Att enas om innebörden i ett begrepp som "oförvållad arbetslöshet" är otvivelaktigt svårare än analoga problem inom sjuk-, yrkesskade- och pensionsförsäkringar. Härtill relaterat är det tredje skälet, nämligen att arbetslöshetsförsäkringen på ett mer omedelbart sätt än andra socialförsäkringar påverkar mellanhavandena mellan arbetsmarkndens parter.

Socialförsäkringsidén kan sägas ha blivit allmänt accepterad inom

borgerligheten redan före första världskriget. Det var framför allt tre motiv som låg bakom önskemålet att använda försäkringsprincipen: samhällets hjälp till nödlidande borde ges i mer humanitära former, kommunernas fattigvårdsbördor borde avlastas och med den mer humanitära hjälpen skulle spänningen mellan samhällsklasserna kunna minska. Dessa motiv låg också bakom CSA:s aktualiserande av offentlig arbetslöshetsförsäkring 1906 och bakom de följande årens riksdagsframstötter. Fram till tiden för krigsutbrottet förbättrades förutsättningarna för att använda försäkringsprincipen också inom arbetslöshetshjälpen. En anledning härtill var nya arbetslöshetserfarenheter åren 1908-10, en annan att de försäkringsmässiga förutsättningarna förstärktes bl a genom arbetsförmedlingens expansiva utveckling. Som ett tredje skäl kan nämnas att kunskaperna om arbetslöshetsförsäkring (inklusive utländska erfarenheter) blev fylligare. Otvivelaktigt visade sig arbetslöshetsförsäkringskunskaperna på sina håll vara ringa eller praktiskt taget obefintliga under de första riksdagsdebatterna.

Inom borgerligheten skedde en ytterst märkbar försvagning av försäkringsidén efter 1920 och motståndet mot arbetslöshetsförsäkring blev starkt. Bondeförbundet var en omedgörlig motståndare liksom högern och det lilla liberala partiet. För de två senare grupperna och för de frisinna är skärpningen markant speciellt med tanke på att man inom högern tidigare ingalunda stått främmande för en socialpacifistiskt motiverad socialförsäkring och på att de två mittenpartierna var efterföljare till det tidigare positiva liberala samlingspartiet. Av mittenpartierna var det endast de frisinna som i sina valmanifest tog upp arbetslöshetsfrågan, men partiets ståndpunkt var mycket stram. Det liberala parti som Karl Staaf stått i spetsen för hade kännetecknats av relativt progressiva idéer och det hade också väljarmässigt kunnat räkna med ett inte obetydligt arbetarstöd. Partiets markanta tillbakagång sedan krigsutbrottet hade delvis berott på förluster av arbetarröster till socialdemokraterna. Partiet, vilket tidigare knappast räknat några arbetare inom det tongivande skiktet, kan efter världskriget sägas ha blivit mer ett borgerligt parti än ett vänsterparti, något som jämväl gäller dess efterföljare.³⁴⁾

Den gamla motsättningen mellan höger och vänster inom svensk politik övergick därmed till en mer markerad uppdelning i borgarpartier och arbetarpartier. De liberala relationerna till socialdemokraterna, med vilka man samarbetat i regeringsställning 1917-1920, blev spända och det är signifikativt att de frisinnade såväl 1923 som 1926 hade spelat en aktiv roll vid de socialdemokratiska regeringarnas fall. Även de som före kriget tillhört kretsen kring CSA och då intagit en (mer eller mindre) positiv inställning till arbetslöshetsförsäkring kom i flera fall att aktivt uppträda som försäkringsmotståndare efter 1920. Bland de mera välbekanta i denna kategori kan nämnas Gösta Bagge, Eli Heckscher, Otto Järte samt socialstyrelsechefen Huss.

Enligt vår uppfattning bör ett försök till förklaring av de borgerligas försäkringsmotstånd utgå från arbetsmarknadsläget. På en arbetsmarknad präglad av hög arbetslöshet skulle en relativt stram försäkringskonstruktion innebära att arbetslöshetsförsäkringens socialpolitiska och kommunalekonomiska effekter blev liten. Frågan är då varför försäkringen skulle bli stram.

Av våra tidigare resonemang om fackföreningsrörelsens motiv att upprätta egna kassor och dess agerande i arbetslöshetsförsäkringsfrågan har framgått att rörelsen mycket påtagligt betraktat arbetslöshetsförsäkringen som ett medel att förbättra den individuella och kollektiva förhandlingsstyrkan. Det förefaller därför rimligt att anta att borgerligheten, inom vars led återfanns aktörerna på arbetsmarknadens efterfrågesida, också var väl medvetna härom. Det gällde m a o att så konstruera en arbetslöshetsförsäkring att vederbörlig hänsyn togs till effekterna på arbetarnas förhandlingsposition. De försäkringskonstruktioner som borgarna anslöt sig till efter 1920 var osedvanligt strama och det förefaller rimligt att söka orsakerna här till bl a i fackföreningsrörelsens förhandlingsstyrka sådan denna upplevdes på borgerligt håll.

De första åren av 1920-talet kännetecknades av deflationskris och deflationspolitik. Sedan valutapolitikens mål slutligen fastställdes i april 1921 krävdes, drastiskt uttryckt, total kapitula-

tion av fackföreningsrörelsen för att åstadkomma den av den nya valutakursen betingade sänkningen av produktionskostnaderna. Sett i efterhand förefaller det besynnerligt att man överhuvudtaget fastställde en valutapolitisk målsättning, vars förverkligande i princip förutsatte en avsevärd penninglöneflexibilitet. Med tanke på de stora återhämtningar som fackföreningsrörelsen gjort sedan storstrejksnederlaget var det helt enkelt uteslutet att deflationen skulle ske utan fackföreningsmotstånd och utan svårartade strider på arbetsmarkanden. Konfliktaktiviteten blev också mycket hög och även arbetslöshetskassorna användes aktivt för att förbättra förhandlingspositionen. Den kapitulation som eftersträvades framgår tydligt i de av riksdagen antagna konfliktdirektiven och även i övrigt av den arbetslöshetshjälp som bedrevs under krisen. Det under år 1922 fullbordade "svenska systemet" var en ytterst konsekvent politik sett i relation till den ambitiösa valutapolitiska målsättningen. Det betänkande som socialförsäkringskommittén presenterade just år 1922 var också helt prägladt härav. Följaktligen var det så stramt i sin konstruktion att dess like knappast kan uppbringas någonstans.

Den ambitiösa valutapolitiken drabbade speciellt den utlandskonkurrerande sektorn av ekonomin. Det var framför allt här som arbetsgivarna sökte utverka starka lönereduceringar och det var här som arbetslösheten blev särskilt omfattande, vilket verkade försvagande på arbetarnas förhandlingsstyrka. Under krisen skedde därför en mycket stark förändring av lönerelationerna mellan den konkurrensutsatta och den skyddade sektorn till den senares fövör.³⁵⁾ Dessa löneskillnader kom att bestå sedan krisen övervunnits och kom att påverka försäkringsfrågans fortsatta utveckling. Något som knappast uppmärksammats i litteraturen om 1920-talets arbetslöshetspolitik är just i hur hög grad man inom borgerligheten förde resonemang liknande dem som återfinns i den år 1969 publicerade EFO-rapporten.³⁶⁾ Det var alltså den konkurrensutsatta sektorn som skulle vara normgivande för lönebildningen.³⁷⁾ Men under deflationskrisen och åren härefter hade den skyddade sektorns arbetare uppvisat den starkaste förhandlingspositionen. Den skyddade sektorn kom därför att upplevas som löneledare,

något som man starkt vände sig emot. Arbetarna inom den konkurrensutsatta sektorn, hette det varnande i tidskriften Verkstäderna, åse "med korslagda armar, huru deras kamrater inom hemmainsindustrin driva upp levnadskostnaderna för dem, och dock borde de veta, att de näringar de tillhöra icke kunna tänka på att kompensera dem därför".³⁸⁾ Det var f ö inte bara inom det borgerliga lägret som man vände sig mot de uppkomna löneskillnaderna. Lönedifferenserna uppmärksammades också inom fackföreningsrörelsen och gav ny näring åt diskussionerna rörande en "solidarisk lönepolitik".³⁹⁾

Relaterat till löneskillnaderna i den skyddade sektorns favör är de nya inslag i den fackliga lönepolitiken som på allvar vann insteg och uppmärksamhet under de första åren av 1920-talet. Bland aktuella företeelser skall här två beröras, vilka hade sin främsta spridning inom den skyddade sektorn. Den ena är det i ett tidigare sammanhang omnämnda registersystemet. Detta innebär att en facklig organisation tillämpar ett renodlat monopolbeteendearigenom löner utöver de avtalsmässiga kan erhållas. Till registersystemet hör bl a "hemliga" blockader av de företag som inte accepterar de registrerade lönerna. Den andra företeelsen är förekomsten av sluten fackföreningspolitik, varigenom utbudet av arbetskraft inom en viss arbetsmarknadssektor begränsas. Denna företeelse fördömdes f ö av såväl LO som det socialdemokratiska partiet.⁴⁰⁾ Inom borgerligheten blev de nämnda företeelserna mycket uppmärksammade⁴¹⁾ och de kom att påverka borgerlighetens försäkringsinställning.

För det första blev det uppenbart att den fackliga lönepolitiken kunde skapa arbetslöshet varigenom diskussionen om arbetslöshet som försäkringsbar risk fick nytt bränsle. 1920-talets ledande svenska försäkringsexperten förkunnade praktiskt taget enhälligt att arbetslöshetsrisken inte var försäkringsbar och att benämningen försäkring var helt missvisande då man talade om arbetslöshetsförsäkring.⁴²⁾ Registerförbunden kunde skapa arbetslöshet genom sitt monopolbeteende och sina blockader och i detta sammanhang observerades bl a det emigrantstöd som typograferna betalade

ur sin arbetslöshetskassa: förbundet dumpade utomlands den arbetskraft det inte kunde sälja här hemma.⁴³⁾ Arbetslöshet förorsakad av slutet fackföreningspolitik sammanhänger dels med att oorganiserade förvägrades arbete dels med att organiserade arbetslösa från andra delarbetsmarknader förhindrades komma in på den aktuella marknaden. Det mest framträdande exemplet på ett sådant förhållande var den konstlade brist på arbetskraft som byggnadsarbetarna i Stockholm skapat (samtidigt som exempelvis murare i Västerås gick arbetslösa).⁴⁴⁾ Den i försäkringsdebatten ofta uppmärksammade rörligheten på arbetsmarknaden skall bli ses mot bakgrund av tendenserna till slutna delarbetsmarknader.

De nämnda företeelserna påverkade också försäkringsfrågan på andra sätt. För borgarna blev det praktiskt taget omöjligt att acceptera Gentvarianten (såvida inte försäkringskonstruktionen blev så stram att den i praktiken blev oantagbar för de försäkrade). Vidare började borgarna kräva en skälighetsprövning av lönen i "lämpligt arbete", något som inte hade föresvävat författarna till 1922 års betänkande. Slutligen innebar också den nya fackliga politiken att arbetslöshetsförsäkringens ställning till "okynneskonflikter" aktualiserades på ett annat sätt än tidigare. Ett av 1920-talets svåra försäkringsproblem var just huruvida en konfliktdrabbad arbetsplats skulle betraktas som "lämpligt arbete" eller ej.

Det har påståtts att 1920-talets svenska arbetslöshetspolitik blivit till syfte att "kväsa fackföreningsrörelsen".⁴⁵⁾ Efter som de borgerligas krav på försäkringskonstruktionen i mångt och mycket innehöll väsentliga delar av de rådande arbetsmarknadspolitiska idéerna skulle man också kunna säga att försäkringskonstruktionerna återspeglar det nämnda syftet. Beträffande 1922 års förslag är detta uppenbart, men efter deflationskrisen var det, enligt vår mening, främst vissa delar av fackföreningsrörelsen (dvs inom den skyddade sektorn) som man absolut inte ville stärka medelst arbetslöshetsförsäkring. Bakom de borgerligas krav på en stram försäkringskonstruktion kan vi alltså spåra försäkringens tänkbara effekter på den fackliga förhandlingsposi-

tionen. Vid sidan av dessa effekter bidrog även arbetslösheten i sig till strama försäkringskrav. Detta i sin tur sammanhänger bl a med den finanspolitiska doktrinen om en balanserad statsbudget. Arbetslöshet i kombination med den finanspolitiska doktrinen ansågs motivera olika spärrar i försäkringssystemet. Hit hör t ex statsbidragskonstruktionen i 1922 års betänkande och i 1928 års B-förslag, enligt vilka statsbidraget borde utgå i relation till medlemsavgifterna. Andra påtaliga influenser av doktrinen finner vi i maximeringen av statsbidraget och i tillsynsmyndighetens befogenheter att besluta om nedsättning av daghjälsbeloppen vid svårartad arbetslöshet i 1922 års förslag och i 1934 års förordning.

Även sett från en renodlat försäkringsmässig synpunkt verkade arbetslösheten negativt. Då vi uppehöll oss vid försäkringsfrågans läge vid tiden för det första världskrigets utbrott konstaterades att de rent försäkringsmässiga betingelserna da kunde anses goda. Det relativt gynnsamma sysselsättningsläget, vilket inte minst manifesterades i arbetslöshetskassornas finansiella ställning, sågs då som den väsentligaste bakomliggande betingelsen. Ett gynnsamt sysselsättningsläge underlättar den försäkringsmässigt betingade kontrollen av oförvållad arbetslöshet liksom uppgörandet av någorlunda tillförlitliga förlustkalkyler. Från och med deflationskrisens inträde försämrades de försäkringsmässiga betingelserna. Arbetslösheten skulle försvåra ett test på arbetsviljan och alltför lätt möjliggöra missbruk. Skulle trots dåliga betingelser arbetslöshetsförsäkring ändå införas måste stränga kontrollanordningar införas (innefattande bl a existensen av nödhjälsarbeten för att testa arbetviljan). I denna fråga kunde borgarna på sin sida uppståda försäkringsinspektionen samt försäkringsexperter som exempelvis Harald Cramér och Filip Lundberg.⁴⁶⁾ Det är f ö slående hur socialdemokraternas försäkringsteoretiska underlägsenhet kompensades med känslomässiga appeller. Alla de restriktioner som måste byggas in i försäkringen innebär en underskattning av den svenska arbetarklassen, vilken inte får förväxlas med sådana asociala typer som det naturligtvis finns, menade t ex Gustav Möller under

en debatt. Vore det så skulle arbetarna inte hjälpas genom att man vägrade dem arbetslöshetsförsäkring. "Då kommer detta samhälle att gå under, oavsett om vi hade en sådan försäkring eller inte, ty det människomaterial, som vi då hade att räkna med, kan inget samhälle byggas på".⁴⁷⁾

En eventuell arbetslöshetsförsäkring borde alltså vara stram. Men härigenom skulle försäkringens socialpolitiska effekter bli relativt ringa. De kanske bäst behövande, de långtidsarbetslösa, skulle förbli ohjälpta. Och de stora grupperna lant- och skogsarbetare, vilka befann sig i den konkurrensutsatta sektorn och vilka under 1920-talet var mycket utpräglade och uppmärksammade låglöne-grupper,⁴⁸⁾ skulle inte erhålla försäkringsskydd i ett obligatoriskt system och förmodligen ej heller i ett Gentsystem. Även den kommunalekonomiska effekten skulle bli svag. Ja, menade man, utvecklingen utomlands hade rentav visat att rätten till understöd uppammade en understödstagaranda med åtföljande negativa effekter för de kommunala finanserna.⁴⁹⁾ Den svaga socialpolitiska och kommunalekonomiska effekten skulle dessutom bli ett hot mot försäkringen. Försäkringskonstruktionen riskerade att uppluckras inifrån, en utveckling som inte minst utländska erfarenheter kunde ge belägg för.

7.2.2 Borgerligheten och 1954 års beslut

Förutsättningarna för ett positivt försäkringsbeslut var goda vid tiden för det första världskrigets utbrott och det finns skäl att anta att en eventuell försäkring då skulle erhållit en relativt "normal" konstruktion. Ett sådant antagande kan speciellt stödjas av det före det svenska systemets mognad enda kända svenska försäkringsförslaget, vilket innehöll en helt "normal" försäkringskonstruktion.⁵⁰⁾ Sedan försäkringsfrågan ånyo aktualiserats i samband med deflationskrisen förmärks emellertid ett mycket starkt borgerligt försäkringsmotstånd. Arbetslöshetsförsäkringen hade blivit en mer utpräglad arbetsmarknadsfråga än tidigare och samtidigt, om man så vill, en mer utpräglad intressefråga. Det finns emellertid synbara skäl för uppfattningen att det starka försäkringsmotståndet under första halvan av 1920-talet kom att upp-

luckras. Ett beslut kom de facto att fattas 1934 och försäkringskonstruktionerna mjukades upp jämfört med 1922 års betänkande: ersättningstiderna förlängdes, konfliktdirektiven mildrades, tillsynsmyndighetens starka kontrollfunktion uppmjukades och en för de potentiella försäkringstagarna fördelaktig utveckling av reservarbetenas ställning ägde också rum.

I föregående avsnitt pekade vi på arbetsmarknadsmässiga betingelser som sannolikt varit av betydelse för de borgerligas försäkringsinställning. Det syns därför rimligt att anta att det skedde en viss positiv förändring vad dessa beträffar. Så tycks också ha varit fallet. En viss utjämning mellan den skyddade och den konkurrensutsatta sektorns löner kom att äga rum⁵¹⁾ och i exempelvis arbetsgivareföreningens styrelse- och revisionsberättelser ägnas problematiken ingen uppmärksamhet från och med de sista åren av 1920-talet. Arbetsmarknaden blev också fredligare. Detta är uppenbart beträffande öppna konflikter och sannolikt beträffande övriga konflikter. Bl a den frontställning mot sluten fackföreningspolitik som 1926 års LO-kongress intog syns haft effekt.⁵²⁾ LO:s framgångsrika saneringsarbete mot kommunister år 1929 kom förmodligen också att verka dämpande på "okynneskonflikter". Att arbetsmarknaden började bli lugnare framgår också av arbetsgivareföreningens styrelse- och revisionsberättelse år 1930 där det i klartext hette att LO, dess ledning och förbundsledningar i allmänhet är "genomträngda av samhällsbetonade och besinningsfulla tänkesätt".⁵³⁾ Med den fredligare arbetsmarknaden nedtonades problematiken med "indirekt arbetslösa" varigenom inte minst förutsättningar skapades för mindre rigida konfliktdirektiv. Samtidigt skapades också bättre förutsättningar för ett eventuellt accepterande av Gentsystemet.

Ännu en förändring, nämligen tjänstemannarörelsens utbredning, kan observeras i detta sammanhang. Under 1920-talet hade de mera medvetna organisationssträvandena påbörjats bland tjänstemännen. 1920-talets arbetslöshet drabbade också tjänstemannagrupper och några organisationer upprättade år 1926 Tjänstemannaorganisationernas arbetslöshetskommitté, vilken bl a utbetalade arbetslöshetsunderstöd.⁵⁴⁾ Härjämte upprättades i vissa fall egna arbetslöshets-

kassor bl a inom arbetsledareförbundet och industritjänstemannaförbundet.⁵⁵⁾ Säkertligen var man inom tjänstemannarörelsen, liksom inom fackföreningsrörelsen, intresserad av offentlig arbetslöshetsförsäkring och exempelvis i tidskriftsartiklar följde man noga försäkringsutvecklingen utomlands.⁵⁶⁾ Under depressionsåren i början av 1930-talet uppvaktades dessutom regeringen i frågan.⁵⁷⁾ Tidigare har vi schematiskt uppdelat huvudaktörerna i försäkringsfrågan enligt arbetsmarknadsintressen: fackföreningsrörelsen och socialdemokratin å den ena sidan och näringslivet och borgerligheten å den andra. Med tjänstemannarörelsens framväxt uppkommer en allt starkare intressegrupp som arbetsmarknadsmässigt befinner sig på arbetstagersidan och politiskt förmodligen till stora delar inom borgerligheten. Även om det kan vara svårt att avgöra tjänstemannarörelsens dåvarande politiska betydelse syns det dock sannolikt att rörelsens utveckling och konsolidering (centralorganisationen DACO bildades 1931) verkat i riktning mot en uppluckring av försäkringsmotståndet. Den liberala pressen, vilken gav tjänstemannarörelsen ett starkt stöd, ägnade exempelvis stort utrymme åt de privatanställda tjänstemännens arbetslöshetsproblem under åren 1931-33.⁵⁸⁾

En försvagning av försäkringsmotståndet kan rimligtvis också ses som en begynnande uppluckring av det "svenska systemet". Vi kan också vända på resonemanget: en tendens till försvagning av det svenska systemet bör samtidigt innebära en försvagning av försäkringsmotståndet. Att ett växande missnöje med det svenska systemet började visa sig under senare delen av 1920-talet är inte svårt att belägga. Speciellt drabbade av arbetslöshet i kombination med en stram arbetslöshetspolitik var kommunerna eftersom det i princip blev fattigvården som fick träda emellan.

Effekterna för kommunerna kan utläsas i fattigvårdsstatistiken. Mellan åren 1924 och 1928 ökade antalet av arbetslöshet föranledda understödsfall från 8.774 till 22.272 vilket samtidigt innebar en ökning från 10,4 till 20,9 procent av samtliga understödsfall.⁵⁹⁾ Just för år 1928 finns kommunalmännens missnöje dokumenterat i remissvaren på 1928 års betänkande.⁶⁰⁾ De två primärkommunala remissinstanserna Svenska stadsförbundet och Svenska landskommunernas

förbund avgav inga bestämda förord för arbetslöshetsförsäkring med tanke på frågans starka politiska betoning. Båda instanserna var emellertid enhälliga i sin uppfattning att staten i större utsträckning borde lätta den kommunala arbetslöshetsbördan. Innan styrelsen för stadsförbundet tog ställning till betänkandet anordnades en försäkringskonferens med ombud från 60 städer.⁶¹⁾ Under denna konferens framfördes mycket missnöje med den statliga arbetslöshetspolitiken.⁶²⁾ Kommunala missnöjesyttringar finner vi också i skrivelser till regeringen, vilka blev mycket talrika sedan depressionen brutit in.⁶³⁾ Det kommunala problemet hade ännu ett par aspekter. Dels var hjälpen ojämn mellan kommunerna, dels gjorde vissa kommuner avsteg från fattigvårdslagens föreskrifter, vilka skulle iakttagas vid utbetalandet av icke-statsbidragsberättigade arbetslöshetsunderstöd. Inför arbetslöshetsstrycket överskred således dessa kommuner helt enkelt sina lagliga befogenheter.⁶⁴⁾

Ett spirande borgerligt missnöje med det svenska systemet avslöjades också under 1929 års riksdag. I såväl socialminister Lübecks arbetslöshetsproposition⁶⁵⁾ som under den följande riksdagsdebatten uppmärksammades olägenheter med det svenska systemets hörnsten, det lågavlönade nödhjälpsarbetet. Bland i propositionen nämnda olägenheter kan observeras att en nödhjälpsarbetare skulle ha svårigheter att få anställning på öppna marknaden. Detta berodde dels på att nödhjälpsarbetena ofta bedrevs lång från arbetarnas hemorter, varigenom deras kontakt med den lokala arbetsmarknaden försvagades, dels på att begreppet "nödhjälpsarbetare" fått en negativ klang hos arbetsgivarna. I propositionen uppmärksammades också, något som vi tidigare berört, svårigheterna att finna passande nödhjälpsarbeten. I en socialdemokratisk riksdagsmotion 1930 tog man också sikte på att avskaffa nödhjälpsarbetssystemet och ersätta detta med "produktiva statsarbeten" med vanliga löne- och arbetsvillkor.⁶⁶⁾ Dessa idéer knäslattes i riksdagen året härpå, men de belopp, som anvisades såväl av 1931 års som 1932 års riksdagar var ytterst blygsamma (tre miljoner kronor).⁶⁷⁾ Arbetslöshetspolitiken under den ekmanska ministären innebar alltså ingen mera markant brytning med det rådande systemet.

Ett par politiska beslut som fattades skall också observeras eftersom de sannolikt utgjorde viktiga förutsättningar för det kommande försäkringsbeslutet. 1928 års lagar om kollektivavtal och arbetsdomstol gav en möjlighet att skilja på "lagliga" och "olagliga" konflikter varigenom innebörden i begreppet "lämpligt arbete" kunde bli mera entydig. Ett annat beslut är den svenska brytningen med guldmyntfotssystemet i september månad 1931 och övergången till pappersmyntfot med en deprecierad valuta. Sverige hade då sedan 1924 formellt varit knutet till guldmyntfotssystemet. Under år 1931 blev emellertid det valutapolitiska läget så ansträngt att alternativet till en devalvering troligen var en deflationspolitik av samma slag som bedrivits ett decennium tidigare. För att rädda valutaställningen hade alltså större löne- och prissänkningar utöver vad som skedde blivit en nödvändighet. Övergivandet av guldmyntfoten var säkerligen en viktig förutsättning för den kommande krispolitiken men också för att arbetslöshetsförsäkringsfrågan inte ytterligare skulle infekteras.

Att slutligen ett positivt beslut kunde fattas 1934 sammanhänge bl a med en, med tanke på dåvarande förhållanden, smått genialisk försäkringskonstruktion. Denna var i sin tur länkad till valet av Gentsystemet.

Som fackföreningsrörelsen förkastade förslaget i 1922 års betänkande och som nya lönepolitiska former började tillämpas kom Gentsystemet i vanrykte på borgerligt håll. Under 1924 års riksdagsdebatt kan man skönja ett svagt obligatorieintresse och år 1926, i samband med yttrandena över departementsutredningens förslag, var detta intresse klart artikulert. 1928, slutligen, var obligatorielinjens seger i det närmaste total. Borgerligheten och socialdemokratin, kommunalmännen⁶⁸⁾ och stora delar av fackföreningsrörelsen fördrog då en lösning enligt obligatoriemodellen.

Sedan emellertid obligatorietanken definitivt avlivats i socialstyrelsens utlåtande 1931 fanns i praktiken endast Gentsystemet vilket emellertid fick mycket starka inslag av behovsprincipen liksom klart statsfinansiellt och lönepolitiskt motiverade stramheter. Att Gentsystemet kom till heders igen berodde alltså på

att man endast inom ramen för denna variant kunde tillgodose väsentliga borgerliga krav. Och, detta skall speciellt uppmärksammas, försäkringskonstruktionen gjorde försäkringen olönsam att ansluta sig till för förbund som drev en utpräglad registerverksamhet (t ex typografer) och för förbund inom vars verksamhetsområde andra "fackliga avarter" förekom (t ex byggnadsarbetare).

När vi hitintills sökt förklara uppluckringen av försäkringsmotståndet har vi fokuserat intresset på de arbetsmarknadsmässiga betingelserna, på det begynnande missnöjet med den dåvarande arbetslöshetspolitiken och på det faktum att 1934 års kompromiss innehöll flera godtagbara konstruktionsdelar. Samtidigt skedde emellertid också för försäkringsfrågans vidkommande sannolika positiva politiska förändringar vilka också bör beaktas. Att närmare utreda dessa ligger inom ramen för en mer statsvetenskapligt inriktad undersökning varför vi här skall begränsa oss till två relevanta företeelser. En sådan företeelse är den borgerliga vänsterns röstmässiga kräftgång. Mot bakgrund av denna skulle en positiv inställning till arbetslöshetsförsäkring kunna ses som ett röstvärnningemedel. Att en sådan inställning skulle "verka gott bland arbetarna" var argument som framfördes i frisinna landsföreningens förtroenderåd 1929⁶⁹⁾ och man kan misstänka att sådana tankar fick speciell aktualitet efter Adalenhändelsen och uppdagandet av Ekmans Kreugerförbindelser. Ekmans härefter följande politiska sorti verkade sannolikt också positivt. Såvitt vi kunnat finna var den kraftfulle Ekman in i det sista en stark försäkringsmotståndare. Detta kan exemplifieras med den ståndpunkt han intog vid utarbetandet av de frisinna program och manifest inför 1932 års val. Förslag hade uppgjorts av Ekman, Andersson i Rasjön och H-K Rönnblom.⁷⁰⁾ I de två sistnämndas förslag hette det att en ordnad arbetslöshetsförsäkring "måste" införas. I Ekmans förslag nämndes inget om arbetslöshetsförsäkring. Inom understödsverksamheten, hette det där, måste man tillämpa "sunda och hållbara principer",⁷¹⁾ en formulering som röjer en stark tilltro till den dåvarande arbetslöshetspolitiken.

7.2.3 Borgerligheten och den ekonomiska teorin

Den ekonomiska teorins starka ställning under 1920-talets arbetslöshetsförsäkringsdebatter är klart dokumenterad och denna studie kan i det avseendet endast bekräfta tidigare välbekanta fakta. Inom den då omhuldade teorins ram blev arbetslöshetsförsäkringens position mycket svag. Eftersom arbetslösheten väsentligen sågs betingad av löner ovanför jämviktsläget skulle en arbetslöshetsförsäkring förhindra eller försvåra anpassningen till jämviktsläget. Härigenom skulle arbetslösheten konserveras eller, i värsta fall, ökas. Från teoretisk utgångspunkt blev det därmed också svårt att se arbetslöshet som en försäkringsbar risk i egentlig mening eftersom de rådande lönerna sågs betingade av den allt starkare och omedgörliga fackföreningsrörelsen. Om arbetslöshetsförsäkring ändå skulle införas måste den bli mycket stram till sin konstruktion, varigenom dess sociala och kommunalekonomiska effekter skulle bli svaga.

Att exakt avgöra den ekonomiska teorins betydelse för borgerligheten är en vanskelig uppgift. Den ståndpunkt vi här intagit innebär att ekonomerna och den ekonomiska teorin gav en vetenskaplig legitimering av försäkringsmotståndarna men att detta stöd, generellt sett, inte varit av någon avgörande betydelse för borgerlighetens försäkringsinställning. Försäkringsmotståndet under 1920-talet behöver, lika lite som försäkringsmotståndet under 1900-talets första decennium, inte förklaras i termer av "teoretisk medvetenhet".

Uppfattningen att en arbetslöshetsförsäkring kunde öka arbetslösheten behöver i och för sig inget ekonomiskt-teoretiskt stöd. Som vi tidigare dokumenterat var man inom fackföreningsrörelsen inställd på att kassaverksamhet skulle öka den individuella förhandlingsstyrkan. Detta innebar att frivillig arbetslöshet kunde uppstå i samband med individuella och kollektiva löneaktioner och, generellt, att söktiderna på arbetsmarkanden förlängdes. På borgerligt håll var man ytterst medveten om dessa förhållanden, något som framgick redan under riksdagsdebatterna i början av 1900-talet i de uppenbarligen teoretiskt omedvetna böndernas

argumentering.⁷²⁾ Som framträdande exempel på erfarenheter som borgerligheten tillägnade sig har vi tidigare nämnt typografernas löneaktioner under världskriget, arbetslöshetskassornas roll under deflationskrisen samt det registersystem som flera kassaförbund tillämpade under 1920-talet.

Att man under 1920-talet krävde mycket strama försäkringskonstruktioner behöver ej heller ses som ett utslag av teoretisk medvetenhet. Det stramaste förslaget, socialförsäkringskommitténs, är helt prägladt av deflationspolitiken och fackföreningsrörelsens motstånd mot lönesänkningar då. Att nominallönesänkningar måste ske sedan målet för politiken väl fastslagits kan det knappast råda delade meningar om, ej heller om att processen skulle bli mer utdragen ju starkare fackföreningsrörelsens förhandlingsstyrka var. Av socialförsäkringskommitténs förarbeten framgår att man 1921 tänkt sig en "normal" försäkringskonstruktion och att konstruktionsutformningarna efterhand blev allt stramare. Och eftersom de betydelsefulla ämbetsmannarepresentanterna Järte och Huss sannolikt varit med om att utarbeta det första utkastet syns det märkligt om de skulle ha blivit "teoretiskt medvetna" inom loppet av några månader. Det rimligaste, enligt vår mening, är att den gradvisa skärpningen av försäkringskonstruktionerna direkt sammanhänge med ett växande fackligt deflationsmotstånd. Även stramheten efter 1922 kan ges en rimlig förklaring utan någon speciell hänvisning till den ekonomiska teorin. Den även inom fackföreningsrörelsen illasedda lönespridningen mellan konkurrensutsatt och skyddad sektor samt speciellt i den skyddade sektorn förekommande fackliga monopolinslag torde vara tillräckliga. Tillämpandet av sluten fackföreningspolitik var säkerligen relativt ovanligt men uppfattades som något ytterst negativt. Registersystemet däremot fick en relativt stor utbredning. Härigenom upplevt åsidosättande av avtalsbestämda löner betraktades som sabotage och avtalsbrott vid sidan om medvetandet att politiken kunde skapa arbetslöshet. Kravet på skälighetsprövning av lönen i lämpligt arbete passar otvivelaktigt in i det löneteoretiska betraktelsesättet men torde, när allt kommer omkring, väsentligen kunna ses som en borgerlig reaktion på de nya arbetsmarknadsföreteelserna. Detta påstående kan bl a underbyggas med en hänvisning

till att just registerförbunden vände sig särskilt starkt mot denna skälighetsprövning.⁷³⁾

7.3 Socialdemokraterna och arbetslöshetsförsäkringen

7.3.1 Försäkringsidé och försäkringskonstruktion

Socialdemokraterna var det första parti som i sitt program upptog kravet på arbetslöshetsförsäkring, något som skedde vid 1905 års kongress. Sedan länge hade partiprogrammet då innehållit kravet på att samhället på ett humant sätt skulle draga försorg om alla sina medlemmar vid sjukdom, olycksfall och ålderdom. Det politiska initiativet tog man dock först från och med deflationskrisen. Att fackföreningsrörelsen här spelat en pådrivande roll är obestridligt: de första parlamentariska missnöjesyttringarna med försäkringsfördröjningen kom från fackföreningsfolk och den kommitté som förberedde 1924 års motion bestod av LO-företrädare.

Det var socialdemokraterna som hade att finna en försäkringslösning som kunde tillfredsställa såväl fackföreningsrörelsen som borgerligheten. Man var synnerligen aktiv och den påtvingna kompromissviljan kan förmärkas på flera sätt. Den frångår dock främst i tillsättandet och sammansättningen av granskningsnämnden och av Sam Larssongruppen. Den kan också utläsas genom att behovsprincipen fick en mer framträdande plats i försäkringskonstruktionerna ju närmare en politisk lösning man befann sig. Detta gäller 1925 års departementsutkast, enligt vilket korttidsarbetslösa skulle utestängas från hjälp, och propositionerna 1933 och 1934.

Trycket på socialdemokraterna att åstadkomma en lösning var mycket starkt under senare delen av 1920-talet. Att man inte vågat lägga fram den förväntade propositionen år 1926 kritiserades starkt inom fackföreningsrörelsen.⁷⁴⁾ Arbetslösheten innebar inte endast ett tryck från fackföreningsrörelsen utan också från socialdemokratiska kommunalmän vilka visade sitt missnöje bl a genom att "sabotera" det svenska systemet.⁷⁵⁾ Kommunisternas för de arbetslösa så generösa försäkringsförslag fungerade säkerligen också som en sporre härvidlag. Ovannämnda tryck skärptes under

depressionen. Det har blivit en vedertagen uppfattning att socialdemokraternas iver att införa arbetslöshetsförsäkring skulle ha dämpats sedan de nya arbetsmarknadspolitiska idéerna signalerats i 1930 års motion. Detta får emellertid inget stöd i denna studie. Man agerade synnerligen aktivt i försäkringsfrågan även efter denna motion och i det nya hjälpprogrammet var arbetslöshetsförsäkringen en integrerad del. Att tonvikten i den s k krispolitiken kom att ligga på arbetsanskaffningen sammanhänge givetvis med att en arbetslöshetsförsäkring i det då aktuella läget skulle bli helt verkningslös.

Socialdemokraternas inställning till anslutningsform har helt präglats av praktisk-politiska möjligheter. I sitt år 1905 antagna program talas om samhällets skyldighet att genom en effektiv folkförsäkring skydda samtliga sina medlemmar bl a vid arbetslöshet,⁷⁶⁾ något som knappast kan tolkas på annat sätt än att en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring föresvävat programskrivaren. Då emellertid kort härefter arbetslöshetsförsäkringsfrågan fick politisk aktualitet var det på socialdemokratiskt håll aldrig tal om annat än Gentsystemet. I 1920 års partiprogram krävdes också arbetslöshetsförsäkring och under den dåvarande kongressdebatten framförde en talare att man skulle skriva obligatorisk arbetslöshetsförsäkring, en komplettering som emellertid ansågs "onödig".⁷⁷⁾ Härefter t o m 1926 ger socialdemokraterna sitt förord för Gentsystemet, men under de senare åren av 1920-talet blev det obligatoriet som ansågs som den klart bästa lösningen. Från och med 1930 hade man som parti betraktat ingen deciderad uppfattning i systemfrågan:⁷⁸⁾ det väsentliga var att försäkringsprincipen blev erkänd. 1934 års riksdagsbeslut blev också en seger för en princip, men knappast mycket mer.

7.3.2 Socialdemokraterna och Keynes

Teorin bakom den svenska arbetslöshetspolitiken under hela eller delar av den här studerade tidsepoken har behandlats av olika författare som t ex Landgren, Lewin och Öhman.⁷⁹⁾ Gemensamt för de nämnda författarna är att de i sina studier lämnat en framträdande plats åt de ekonomiska teorierna under perioden 1920-1934. Enligt

författarna medförde den äldre teorin en intellektuell socialdemokratisk underlägsenhet gentemot borgerligheten under 1920-talet. Socialdemokraternas beteende i arbetslöshetsfrågan kom bl a härigenom att präglas av passivitet och handlingsförlamning. Det keynsianska genombrottet, först markerat genom 1930 års motion angående produktiva statsarbeten, kom att förändra situationen. Socialdemokraterna kunde övergå till ett offensivt arbetslöshetspolitiskt agerande. På tal om idéernas betydelse för den socialdemokratiska politiken skriver Wigforss i sina memoarer att sammanflätningen mellan idéer och intressen ej låter sig gripas i en enkel formel. "De enskilda fallen ger i stället belysning".⁸⁰⁾ Otvivelaktigt torde arbetslöshetsförsäkringsfrågan utgöra ett sådant enskilt fall.

Det skall då först påpekas att vi med ekonomisk teori i detta sammanhang inte avser någon fullständig explicit makroekonomisk modell. Teorins eventuella betydelse för politiker och opinionsbildare kan knappast ha legat på det planet. Snarare avses ett teoretiskt synsätt eller "approach". De olika teoretiska synsätten kan kortfattat sammanfattas så att en mer allmän arbetslöshet i den klassiska teorin väsentligen ses som förorsakad av en för hög lönenivå medan tonvikten inom den keynsianska teorin läggs på den effektiva efterfrågan på varor och tjänster. För keynsianen blir försäkring ersättningen ett tillskott till hushållens disponibla inkomster och därmed av betydelse för konsumtionsefterfrågan. Genom att försäkring ersättningen vid uppkommen arbetslöshet mer eller mindre automatiskt utbetalas ur den fond som uppsamlats sägs arbetslöshetsförsäkringen dessutom fungera som en automatisk stabilisator, dvs som ett stabiliserande inslag i samhällsekonomin. Till skillnad från löneteorin kommer nu en generös arbetslöshetsförsäkring inte i konflikt med de sysselsättningspolitiska strävandena. Det har av flera författare omvitnats att Ernst Wigforss var den förste och främste introduktören av de keynsianska idéerna i Sverige, och välbekant är hans yttrande 1928 att en "arbetslöshetsförsäkring är inte bara god socialpolitik. Den tör när allt kommer omkring också vara god näringspolitik".⁸¹⁾

Av fackekonomerna syns Gunnar Myrdal varit den förste att analysera arbetslöshetsförsäkringen med utgångspunkt från det nya synsättet. Detta skedde i den år 1927 tillsatta arbetslöshetsutredningens andra betänkande 1934.⁸²⁾

Vi skall här inte ta ställning till vilken av de nämnda teorierna som är den "riktiga". För Landgren och Lewin men kanske också för Öhman ses den keynsianska teorin som den "riktiga". Landgren avslutar sin avhandling med påståendet att Wigforss' teorier "visade sig riktigare än många fackmäns t ex G. Bagges, G. Cassels, D. Davidssons och E. Heckschers".⁸³⁾ Enligt Lewin "hade socialdemokraterna helt enkelt rätt och de borgerliga fel".⁸⁴⁾ Frågan är emellertid om inte de nämnda författarna i sina påståenden utgår från förutsättningen om ett slutet samhälle och därmed negligerar utlandsberoendet. Problemet under 1920-talet var arbetslösheten i en ekonomi som först skulle knytas till och sedan blev knuten till guldmyntfotssystemet vid förkrigspariteten. Det skall inte förnekas att ekonomer såväl före som efter Keynes med förkärlek arbetat med slutna modeller. Men det framgår också av den svenska debatten att löneteorins försvarare ofta motiverade sina resonemang just med hänvisning till den internationella konkurrenskraften och till guldmyntfotens strängt fixerade valutakurser.⁸⁵⁾ Att i ett litet land under sådana omständigheter driva en "keynsiansk politik" torde vara i det närmaste uteslutet något som även i vår keynsianska tid med tydlighet framträder i den inte sällan förekommande målkonflikten mellan full sysselsättning och extern balans. Det här sagda skall inte tolkas varken som ett försvar för eller som förklaring till den arbetslöshetspolitik som bedrevs i Sverige under 1920-talet. Snarare bör det ses som en appell till nyansering riktad åt forskare med intresse för socialdemokratins idéutveckling. Kanske bottnade 1920-talets "förborgerligande" av socialdemokratin ytterst i accepterandet av den valutapolitiska målsättningen?

"Keynsianska" effekter av arbetslöshetsförsäkringen framfördes inte sällan som ett argument för försäkringen under de första riksdagsdebatterna,⁸⁶⁾ men under 1920-talsdebatterna var sådana argument som bortblåsta. Det var också då som löneteorin användes som ett tillhygge mot försäkringen. Frågan är då om socialdemokra-

terna, speciellt efter år 1930, kom att anföra keynsianska skäl som stöd för försäkringen. Enligt Lewin skulle de nya keynsianska insikterna ha blivit "en källa till stark inspiration och intensifierad propaganda efter linjer, som förut endast kunnat för-svaras med moraliska skäl".⁸⁷⁾ Enligt Öhman kunde det socialdemo-kratiska partiet "inte längre betecknas som intellektuellt under-lägset de borgerliga partierna, som nu tvärtom tvingas på defen-siven".⁸⁸⁾ Landgren är dock den av författarna som mest poängter-ar det keynsianska inflytandet. Nu skall det emellertid erinras om att Landgren, Lewin och Öhman främst intresserat sig för de offentliga arbetena. I syfte att komplettera och nyansera dessa författare har vi gjort en intensivundersökning av de anfördamoti-ven för arbetslöshetsförsäkring under perioden 1930-1934.⁸⁹⁾ Re-sultatet blev anmärkningsvärt med tanke på ovanstående författares kategoriska påståenden. På intet sätt, bortsett från Wigforss' och Myrdals tidigare nämnda insatser, finner vi att motiveringen går i keynsiansk riktning.⁹⁰⁾ Sant är att löneteorin kritiserades, men knappast av keynsianska skäl.⁹¹⁾ Snarare var oppositionen av för-nuftsmässig och erfarenhetsmässig natur. Under 1930-talets riks-dagsdebatter i arbetslöshetsförsäkringsfrågan har vi bara funnit två episoder, där de keynsianska idéernas kraft för socialdemo-kraten kan testas.

Den första episoden utspelades under 1932 års debatt då socialde-mokraten Engberg vänder sig mot de borgerligas löneteor.⁹²⁾ Eng-berg anför att konsumtionskraften är otillräcklig i relation till produktionskapaciteten. Då produktionskapaciteten ökar genom ra-tionaliseringar måste också konsumtionen öka, men med lönesänk-ningar skulle klyftan mellan varutillgång och köpkraft öka varför arbetslösheten tilltar. Så långt kan Engbergs resonemang sägas vara keynsianskt (eller kanske snarare marxistiskt). Men, menar Engberg, om man nu håller ett sådant arbetslöshetsskapande sam-hällssystem om ryggen ikläder man sig den principiella skyldig-heten att hjälpa de arbetslösa. Här ges alltså ingen keynsiansk mo-tivering för hjälpen som sådan. Otto Järte, då högerman, går i svaromål och ställer den retoriska frågan vart det skulle ta vä-gen om vi inte med våra exportvaror kunde konkurrera på världs-marknaden. Lönesänkningar är därför ett medel att bekämpa arbets-

lösheten.⁹³⁾ Socialdemokraten Hage replikerar Järte. Hage vänder sig inte emot löneteorin utan vill snarast blidka Järte och påstår att arbetarna förstår att det finns tillfällen då det är nödvändigt för dem att gå med på lönesänkningar "för det helas väl".⁹⁴⁾ Härefter hade Engberg ytterligare två anföranden i debatten. I inget av dessa förekommer det någon form av ekonomisk teori: han alltså varken försvarar sitt tidigare resonemang eller attackerar Järte.

Den andra episoden utspelades under 1934 års debatt. Möller replikerar Arvid Lindman som pekat på den slöseripolitik som den macdonaldska regeringen tidigare fört i England. Det var enligt Möller ett missgrepp att i stället för ett verkligt arbetsanskaffningsprogram möta arbetslösheten i England genom att låna pengar till arbetslöshetsförsäkringsfonden. "Man fick icke något skapat, det blev icke någon egentlig köpkraft i landet på grund av en sådan politik".⁹⁵⁾ Påståendet kräver knappast någon kommentar.

Mot bakgrund av ovanstående måste Landgrens, Lewins och Öhmans påståenden modifieras och nyanseras. Något ekonomiskt teoretiskt övertag i försäkringsdebatten fick socialdemokraterna definitivt inte. Propositionsinitiativen 1933 och 1934 kan ej heller ses som keynsianskt influerade. Med tanke på de vallöften socialdemokraterna avgivit och på att partiet under ett flertal år i oppositionsställning krävt en proposition hade man helt enkelt inget annat val, trots att man åtminstone 1933 inte hade någon parlamentarisk förankring för genomdrivandet av ett beslut. Situationen var annorlunda än på våren 1926 då en väntad proposition inte avlämnades. Förutom egna upprepade krav på ett regeringsinitiativ under åren 1929-1932 märks också andra skiljaktigheter mellan situationerna 1926 och 1933. Arbetslösheten var värre och därmed var pressen från kommunalmän och fackföreningsrörelsen större. Dessutom hade kommunisterna aktivt börjat agera i försäkringsfrågan och något rimligt skäl för ytterligare uppskov fanns helt enkelt inte. De två främsta uppskovsskälen, arbetslöshet och utredningsarbete, kunde man inte åberopa eftersom man motionerat just under det svåra arbetslöshetsåret 1932 och eftersom arbetslöshetsförsäkringsfrågan redan var utredd till det yttersta.

Efter en analys av idéerna bakom krispolitiken i början av 1930-talet kommer Bernt Öhman till slutsatsen att socialdemokraterna troligen skulle ha handlat på ungefär samma sätt under krisen oberoende av Keynes.⁹⁶⁾ En liknande ståndpunkt intar för övrigt Ernst Wigforss.⁹⁷⁾ Öhman och Wigforss liksom en senare forskare, Otto Steiger,⁹⁸⁾ hänvisar till att idéerna bakom krispolitiken ingalunda var nya inom svensk politik. Dessa hade, som i ett tidigare sammanhang nämnts, erkänts av riksdagen redan 1912. Om arbetslöshetsförsäkringen ses som en del av krispolitiken kan vår studie stärka Öhmans tes. Härav följer att socialdemokratins handlingsförlamning under 1920-talet var parlamentariskt betingad. Wigforss själv menar att om socialdemokratien varit tillräckligt stark under 1920-talet så "råder knappast något tvivel om att den nya linjen redan börjat följas".⁹⁹⁾ Samma ståndpunkt intar vi för arbetslöshetsförsäkringens vidkommande. Att socialdemokraterna på något avgörande sätt skulle ha passiviserats av den borgerliga ekonomisk-teoretiska hegemonin kan i varje fall inte bekräftas av denna studie. Ej heller passiviserades de av borgarnas uppenbara försäkringsteoretiska överlägsenhet.

1924 års motion visar tydligt att handlingsförlamningen var parlamentarisk och inte teoretiskt betingad. Detsamma kan sägas om 1925 års departementsutredning som tillsattes strax efter det att den år 1924 tillsatta arbetslöshetsutredningen redovisat sitt förslag¹⁰⁰⁾ till ett permanentande av det "svenska systemet" (varvid kontantstöd enligt behovsprincipen skulle utgå men endast vid svårartad arbetslöshet). Trots att arbetslöshetsutredningen (och dess direktiv) klart avslöjat borgerlighetens försäkringsinställning tillsatte den socialdemokratiska regeringen en ny utredning som inom loppet av två månader presenterade ett försäkringsförslag, vilket skulle ligga till grund för en regeringsproposition. Då regeringen insåg det lönlösa att framlägga en proposition som inte skulle omfattas av en riksdagsmajoritet tillsattes en ny större utredning. Under den tid denna arbetade (1926-28) var det givetvis föga mening med parlamentariska krav men då det fylliga aktstycket publicerats blev man på nytt parlamentariskt aktiv trots vissheten att ingen riksdagsmajoritet skulle stödja de framlagda

motionerna. Som vi också sett kom socialdemokraterna tidigt att vända sig mot 1922 års riksdagskompromiss om arbetslöshetspolitikens principer (speciellt då konfliktdirektiven). Redan i reservationen till socialförsäkringskommitténs betänkande är man på glid från uppgörelsen och i 1924 års motion framträder en klar frontställning till det svenska systemet. Brytningen återfinns också i 1925 års departementsutkast, i den socialdemokratiska varianten i 1928 års betänkande samt i de härefter följande motionerna. Det skall också observeras att de socialdemokratiska försäkringsförslagen, till skillnad från de kommunistiska, säkerligen präglades av en viss måttfullhet med tanke på förhoppningen att vinna frisinnade röster. Existensen av sådana förhoppningar har framkommit i den tidigare framställningen t ex genom tillsättandet av granskningsnämnden och genom valet av Sam Larsson till ordförande i 1932 års departementsutredning. Att löneteorin skulle ha passiviserat socialdemokraterna framgår inte av vår studie annat än att man helt enkelt var tvingad att söka en kompromisslösning med ett "löneteoretiskt parti". Detta framgår med önskvärd tydlighet av 1934 års förordningar. Mot bakgrund av dessa skulle man rentav kunna hävda att socialdemokraterna var lika passiviserade och "förborgerligade" 1934 som under 1920-talet, trots Keynes.

8. Epilog

Den statsunderstödda arbetslöshetsförsäkringen hade en mycket liten omfattning åren 1935-1940. En låg socialpolitisk effekt sammanhänge emellertid inte bära med omfattningen utan lika mycket med det vi tidigare kallat daglönekomensation. Statsbidragets konstruktion gav nämligen ett klart incitament för de försäkrade att välja en låg daghjälpssklass med dess relativt låga avgift. Detta framgår med önskvärd tydlighet av att ca 55 procent av kassamedlemmarna var försäkrade för en dagpenning på 2,50 kronor eller mindre år 1940.¹⁾ Som understödsform hade den statsunderstödda arbetslöshetsförsäkringen helt enkelt urartat, något som ytterligare accentuerades i och med ingången av år 1941 då det kommunala kontantunderstödet höjdes varigenom detta stöd normalt kom att ligga högre än försäkringsersättningen. Mot denna bakgrund skall en till riksdagen år 1941 avlämnad proposition om förbättringar av arbetslöshetsförsäkringen ses.²⁾

Bakom propositionen låg ett flertal framställningar om ändringar i 1934 års förordning liksom en utredning som socialstyrelsen avslutat i början av år 1941.³⁾ De viktigaste förändringarna i propositionen avsåg en höjning av statsbidragen (dock med i princip oförändrad konstruktion), en reglering av rätten att själv välja daghjälpssklass, införandet av barntillägg (vilket till 75 procent skulle bestridas med statsmedel) samt en uppmjukning av avgiftsvillkoren varvid det tidsbestämda avgiftsvillkoret föreslogs sänkt till 20 veckor under senaste tolv månaders period.

Det riksdagsutskott till vilket propositionen remitterades agerade på ett sätt som ditintills varit okänt i arbetslöshetsförsäkrings-sammanhang.⁴⁾ Ett praktiskt taget enhälligt utskott uttalade som sin mening att den statsunderstödda arbetslöshetsförsäkringen skulle förbättras och att de i propositionen förordade förändringarna var otillräckliga. Utskottet tillstyrkte regeringens förslag om regleringen av rätten att välja daghjälpssklass, om införandet av barntillägg samt om uppmjukningen av avgiftsvillkoret. Beträffande statsbidragsbestämmelserna önskade emellertid utskottet ändra 1934 års konstruktion. Statsbidraget borde höjas men det skulle inte

längre göras fördelaktigare för lägre daghjälpsskasser än för högre. De procentsatser som gällt för tvåkronorsklassen borde gälla samtliga klasser, varför utskottets förslag skulle medföra större statliga subventioner än regeringens. Vidare föreslogs att statsbidragets maximigräns skulle höjas till 35 understödda dagar per medlem och år. Slutligen förordade utskottet att ett speciellt hustrutillägg skulle införas.

Praktiskt taget utan motstånd biföll riksdagen utskottets förslag. 5) Härigenom demonstrerades det klart att arbetslöshetsförsäkringen till fullo blivit politiskt accepterad. Socialminister Möller, som länge stått i främsta ledet i kampen för införandet av försäkringsprincipen och för en effektiv arbetslöshetsförsäkring, var uppenbarligen ytterst tillfredsställd med riksdagens positiva inställning. Det är, så uttryckte han sig, "mycket sällan man kan uttrycka verklig glädje över att Kungl Maj:t blir desavuerad, men i detta fall kan jag verkligen säga, att det oförställt gläder mig". 6)

Accepterad blev också försäkringen på fackligt håll efter 1941 års beslut, något som framgår av det stora antalet nytilkomna kassor åren närmast härefter. Vid slutet av år 1942 fanns inte mindre än 25 erkända kassor (däribland metallindustriarbetarnas). 7) I dessa kassor fanns då över en halv miljon medlemmar och utvecklingen fortsatte i positiv riktning. År 1948 passerade medlemsantalet miljonstrecket. 37 erkända kassor hade då bildats. 8) Då hade också arbetslöshetsförsäkringspionjären typografförbundet ombildat sin tidigare kassa till en erkänd genom ett beslut år 1946.

De genomgripande förändringarna vid 1941 års riksdag var otvivelaktigt den viktigaste förutsättningen för den härefter snabba utvecklingen av kassarörelsen. Helt säkert var beslutet också en förutsättning för att Gentsystemet skulle leva vidare i Sverige. Frågan om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring aktualiserades i samband med publicerandet av socialvårdkommitténs betänkande år 1948. 9) Utredningen förordade införandet av obligatorisk arbetslöshetsförsäkring men någon åtgärd föranledde förslaget ej. Någon

grundläggande prövning av obligatorisk arbetslöshetsförsäkring har härefter ej ägt rum. I stället har statsmakterna inriktat sig på att successivt förbättra den frivilliga statsunderstödda arbetslöshetsförsäkringen och f n beräknas närmare 70 procent av de förvärvsarbetande vara arbetslöshetsförsäkrade. Av alla de årtal man här skulle kunna uppräknat vill vi se speciellt 1953 som en symbol för Gentsystemets slutliga genombrott. Då fattade nämligen riksdagen ett beslut om avsevärda förbättringar i ersättningsförmånerna. Effekten av beslutet visade sig snabbt. Tobaksindustriarbetareförbundet övergick då, som den sista av kassapionjärerna, till en erkkänd kassa.¹⁰⁾ Pappersindustriarbetareförbundet, vilket alltsedan sitt bildande motsatt sig självhjälp, upprättade då, som det sista av de egentliga industriförbunden, en kassa.¹¹⁾ Och syndikalisterna, SAC, vilka städse haft en ideologisk aversion mot facklig självhjälp, anslöt sig också till det statsunderstödda systemet.¹²⁾

Notförteckning

1. Inledning

1. Den enda någorlunda systematiska historiska arbetslöshetsförsäkringsstudien presenteras i Heclo, Modern Social Politics in Britain and Sweden, vilken utkom 1974 då föreliggande studie i allt väsentligt låg färdig. Heclos studie skiljer sig emellertid märkbart från den föreliggande. Arbetslöshetsförsäkringsdebatten under perioden 1892-1934 upptar exempelvis endast en mindre del av boken. Dessutom är Heclos ansats rent statsvetenskaplig och det material han använt har i allt väsentligt utgjorts av bearbetningar och tryckta källor. Dessutom berör Heclo endast en passant den fackliga kassaverksamheten.
2. Oskari Autere, Arbetslöshetsförsäkringen utomlands, sid. 43.
3. International Labour Conference, Unemployment Insurance and Various Forms of Relief for the Unemployed, sid. 179.
4. ILO, Unemployment Insurance Schemes, sid. 11-12.
5. ILO, a. a., sid. 13.
6. ILO, a. a., sid. 14.
7. Autere, a. a., sid. 4 ff.
8. Autere, a. a., sid. 63 ff.
9. ILO, a. a., sid. 18 ff.
10. ILO, a. a., sid. 21 ff.
11. ILO, a. a., sid. 23 ff.
12. SOU 1922:59, sid. 53.
13. ILO, a. a., sid. 26 ff.
14. ILO, a. a., sid. 19.
15. Historiska statistik för Sverige. Del 1, sid. 82.
16. Ibid
17. Arbetslöshetssiffrorna har hämtats ur Arbetsmarknadsstatistik 1974, Nr 13 B, sid. 5. En närmare diskussion av fackförbundens arbetslöshetsstatistik återfinns i SOU 1931:20, sid. 44-61.

Avsnitt 2

1. PM angående arbetslöshetsförsäkring 1907, SOU 1922:59 samt SOU 1928:9.
2. Som exempel på monografier där praktiskt taget inget nämns om den fackliga arbetslöshetsförsäkringen kan nämnas Lindblad, Svenska Kommunalarbetareförbundet 1910-1960, Lindbom-Kuhm, Tobaksarbetarnas förbund i Sverige 1889-1939 samt Nerman, Svenska Beklädnadsarbetareförbundet 1889-1939. Det bästa exemplet på en relativt fyllig beskrivning utgör Wessel, Svenska Typografförbundet 1887-1936.
3. Se bilaga 2.
4. Karl bom, Den svenska fackföreningsrörelsen, sid. 22-23.
5. Den detta år i Stockholm bildade snickeriarbetarfackföreningen har betecknats som Sveriges första moderna fackförening. Ibid sid. 25.
6. Ibid sid. 39.
7. Ibid sid. 39.
8. Ibid sid. 41-42.
9. Sifferuppgifter och grafiska framställningar över Landsorganisationens och de svenska fackförbundens ekonomiska verksamhet under 25-årsperioden 1888-1912, sid. 9.
10. Sifferuppgifter över Landsorganisationens och fackförbundens verksamhet 1931-1940, sid. 7. Se också bilaga 1 och 2.
11. En detaljerad historik återfinns hos Wessel, Svenska Typografförbundet 1887-1936, sid. 33-94.
12. Protokoll öfver Svenska Typografförbundets tredje förbundsmötes förhandlingar i Göteborg 1895 jämte sammandrag af första och andra förbundsmötenas i Stockholm förhandlingar år 1889 och 1892, sid. 81.
13. Stadgar för Svenska Typografförbundet, 1898, sid. 12 (§ 1).
14. Efter 1901 års förbundsmöte kallades kassan för arbetslöshets- och reshjälpkassan och efter 1924 års möte endast för arbetslöshetskassan. Oavsett vad de olika förbunden benämnde sina kassor kommer vi att använda uttrycket arbetslöshetskassa för den kassa inom förbundet ur vilken stadgeenligt arbetslöshetsunderstöd utbetalades.
15. Lindbom - Kuhm, Tobaksarbetarnas förbund 1889-1939, sid. 55.
16. Protokoll hållet vid 3:dje Svenska Tobaksarbetarekongressen 1894, sid. 12.

17. Protokoll förda vid Svenska Tobaksindustriarbetareförbundets elfte kongress 1933, sid. 59.
18. Bakgrunden till kassabildandet skildras ingående i Lindgren, Svenska Metallindustriarbetareförbundets historia, sid. 309-320.
19. Berättelse öfver Sv. Järn- och Metallarbetareförbundets verksamhet sedan kongressen december 1895, sid. 6.
20. Protokoll fört vid Sv. bageriarbetareförbundets andra årsmöte tisdagen den 19 juli 1898, § 7. Bageriarbetaren 1898:7, sid. 1-2. Fr o m 1906 kallades förbundet Bageri- och Konditori-
arbetareförbundet och fr o m 1913 Bageri- och Konditori-
industriarbetareförbundet. Detta förbund sammanslogs 1922 med Slakteri- och Charkuteriarbetareförbundet varvid Livs-
medelsarbetareförbundet började sin verksamhet. Förbundets historia skildras i Uhlén, Svenska Livsmedelsarbetareför-
bundets historia.
21. Se fotnot 9.
22. Handskarbetareförbundets historia behandlas i Lantz, De fö-
renade Förbundens organisationshistoria, sid. 46-47.
23. Protokoll fördr vid Sv. Bleck- och Plåtslagareförbundets 5:te kongress 1900, sid. 13.
24. Grafia 1912:1, sid. 10 och 1914:1, sid. 1. Nagra original-
handlingar från förbundets första år har inte gått att upp-
bringa varför det icke gått att avgöra vilket år verksamhe-
ten påbörjades.
25. Förhandlingar vid Svenska Gjutareförbundets fjärde kongress 1902, sid. 35-38. Förbundets historia skildras i Sandberg, Svenska Gjutareförbundet 1893-1923.
26. Förhandlingarne vid Sv. Gjutareförbundets femte kongress 1904, sid. 33.
27. En kort historik återfinns i Weidenhayn, Svenska Bokbindare-
förbundet under 25 år.
28. Protokoll vid Svenska Bokbindareförbundets fjärde förbunds-
möte 1904, sid. 24.
29. Förhandlingar vid Sv. Skoarbetareförbundets sjätte kongress 1905, sid. 6-7. Förbundets historia skildras i Svensson-
Söderlund, Skoarbetarna.
30. Protokoll öfver Svenska Skoarbetareförbundets förhandlingar vid dess 4:de kongress 1899, sid. 8.
31. Förhandlingar vid Sv. Skoarbetareförbundets femte kongress 1902, sid. 12.
32. Se not 9.

33. Ibid.
34. De förenade förbundens organisationshistoria beskrivs i Lantz, a. a.
35. Protokoll fört vid De Förenade Förbundens andra kongress 1911, sid. 23-24.
36. Protokoll förda vid Svenska Textilarbetareförbundets sjunde ordinarie kongress 1912, sid. 60.
37. Protokoll vid Svenska Textilarbetareförbundets 11:e ordinarie kongress 1931, sid. 203.
38. Protokoll förddt vid Svenska Frisörbiträdesförbundets andra kongress 1910, § 17.
39. Frisören 1912:4, sid. 1.
40. Protokoll över Sv Bryggeriarbetareförbundets 4:de kongress 1911, sid. 10-11.
41. En fyllig historik återfinns hos Hansson, Svenska Träarbetareförbundets historia 1889-1923.
42. Redogörelse för Sv. Träarbetareförbundets sjunde ordinarie kongress 1909, sid. 34.
43. Protokoll förda vid Svenska Träarbetareförbundets 8:de kongress 1913, sid. 27-29. Att kongressen inte önskade en splittring av förbundet kan också ses som ett motstånd mot den då aktuella LO-planen på en övergång till industriförbund (se avsnitt 2.7.2). Enligt planen skulle träarbetareförbundets medlemmar uppdelas i ett träindustriarbetareförbund och i ett byggnadsarbetareförbund. Se Fackföreningsrörelsen i Sverige, Norge, Danmark, Tyskland, England och Frankrike jämte specialutredningen för Sverige, III, sid. 37 och 52.
44. Träarbetaren 1913:7, sid. 1.
45. Förhandlingarna vid Sv. Kommunalarbetareförbundets konstituerande kongress i Stockholm 1910, sid. 47.
46. Förhandlingarna vid Sv. Kommunalarbetareförbundets 2:dra kongress 1913, sid. 162 och 175.
47. Protokoll öfver Svenska Måleriarbetareförbundets 5:te ordinarie kongress 1906, sid. 16.
48. Protokoll förda vid Svenska Måleriarbetareförbundets 6:te ordinarie kongress 1909, sid. 90.
49. Protokoll förda vid Svenska Måleriarbetareförbundets 7:de ordinarie kongress 1912, sid. 136.

50. Protokoll vid Svenska Måleriarbetareförbundets åttonde ordinarie kongress 1915, sid. 48.
51. Skandinaviska Sadelmakare- och Tapetserareförbundets understöds-kassas i Sverige 2:dra kongress 1917, sid. 74.
52. Ibid sid. 75.
53. Svenska Varuutkörare- och Handelsarbetareförbundet. Kongresshandlingarna vid förbundets 4:de kongress 1912, sid. 39. Redan vid 1909 års kongress beslutade man tillsätta en kommitté men huruvida detta beslut effektuerades är ej känt.
54. Protokoll över Sv. Handelsarbetareförbundets kongress 1916, sid. 57.
55. Nerman, Svenska Beklädnadsarbetareförbundet 1889-1939, sid. 112.
56. Protokoll fört vid Sv. Skrädderiarbetareförbundets 10:e kongress 1917, sid. 50.
57. Ibid sid. 59.
58. Protokoll över Sveriges Hotell- och Restaurantpersonals förbunds kongress 1919, sid. 13.
59. Sifferuppgifter och grafiska framställningar över Landsorganisationens och förbundens verksamhet åren 1913-1930, sid. 7.
60. Ibid.
61. Svenska Typograftidning 1901, sid. 48. Liknande påstående återfinns bl a i Gjutaren 1900:12, sid. 2 och i Protokoll vid Svenska Bokbindareförbundets fjärde förbundsmöte 1904, sid. 24.
62. Protokoll förda vid Svenska Skorstensfejeriarbetareförbundets andra kongress 1921, sid. 14.
63. Förhandlingarna vid Sv. Gruvarbetareförbundets 12:te kongress 1911, sid. 31-33.
64. Förhandlingarna vid Sv. Gruvarbetareförbundets 13:de kongress 1915, sid. 26-28.
65. Förhandlingarna vid Sv. Gruvindustriarbetareförbundets 14:de kongress 1918, sid. 56-57.
66. Förhandlingarna vid Sv. Gruvindustriarbetareförbundets 15:de kongress 1924, sid. 52.
67. Protokoll fört vid Svenska Gruvindustriarbetareförbundets 16:de kongress 1927, sid. 47.
68. Persson, Med kraft och ljus, sid. 128-129.

- 69.. Redogörelse för Svenska Elektriska Arbetareförbundets fjärde kongress 1915, sid. 26.
70. Protokoll fört vid Svenska Elektriska Arbetareförbundets sjätte kongress 1920, sid. 74.
71. Protokoll fört vid Svenska Elektriska Arbetareförbundets sjunde kongress 1923, sid. 75-86.
72. Protokoll fört vid Svenska Elektriska Arbetareförbundets attonde kongress 1927, sid. 119.
73. Medlemsblad för försvarsverkens civila personals förbund, 1923 juni, sid. 2.
74. Telegraf- och Telefonmannaförbundets trettonde kongress 1922, sid. 117-119.
75. Telegraf- och Telefonmannaförbundets fjortonde kongress 1926, sid. 139-141.
76. Telegraf- och Telefonmannaförbundets femtonde kongress 1930, sid. 110.
77. Se bilaga 2.
78. Styrelsens berättelse över försäkringsfunktionärernas förbunds verksamhet under tiden 1 juni 1920 - 30 april 1922, sid. 5.
79. Se avsnitt 3 not 129.
80. Sägverks- och Brädgårdsarbetaren 1921:1, sid. 3.
81. Väg- och Vattenbyggaren 1923:3, sid. 1.
82. Även om förbunden i princip inte hade några svårigheter att erhålla önskad statistik förekom inte sällan klagomål över att avdelningar inte rapporterade arbetslöshet eller att rapporterna var bristfälliga. Se t ex Grofarbetaren 1910:3, sid. 2, Träarbetaren 1912:1, sid. 1 och Sägverks- och Brädgårdsarbetaren 1913:1, sid. 3.
83. Se Förbundet 1911 februari, sid. 3, Bageriarbetaren 1898:12 A, sid. 1, Skandinaviska Sadelmakare- och Tapetserareförbundets understödskassas i Sverige 2:dra kongress 1917, sid. 77 samt Skoarbetaren 1905:4, sid. 4.
84. Protokoll fört vid Svenska Gruvindustriarbetareförbundets 16:de kongress 1927, sid. 42.
85. Protokoll från Sv. Järnvägsmannaförbundets 12:e, 13:e och 14:e ordinarie kongresser 1924, 1928 och 1932.
86. Styrelse- och revisionsberättelse över Sv. Järnvägsmannaförbundets verksamhet under år 1932, sid. 8.

87. Till Sv. Grov- och Fabriksarbetareförbundets 13:de kongress 1920. Utlåtande och förslag angående arbetslöshetsunderstöds-kassan, sid. 20.
88. Protokoll fört vid Sv. Grov- och Fabriksarbetareförbundets 15:de kongress 1930, sid. 170-177.
89. Se t e x Protokoll fört vid Sv. Väg- och Vattenbyggandsar-betareförbundets fjärde kongress 1926, sid. 25, Väg- och Vat-tenbyggaren 1925:4, sid. 9, Motioner till Sv. Sågverksindu-striarbetareförbundets tionde kongress 1919, sid. 35, Såg-verks- och Brädgårdsarbetaren 1913:1, sid. 3, Protokoll fört vid Svenska Transportarbetareförbundets sjätte kongress 1910, sid. 73 och nionde kongress 1919, sid. 66, Transportarbetaren 1909:2, sid. 2 och 1929:1, sid. 27 samt Stenarbetaren 1913:2, sid. 2 och 1929:4, sid. 1.
90. Arbetslösheten inom fackförbunden samt därmed sammanhängande bestämmelser i förbundsstadgar och kollektivavtal, sid. 44-49. Inom sågverksindustriarbetareförbundet varierade arbetslöshetssiffrorna mellan 23,6 procent (sågverksarbete-re) och 60,3 procent (flottare), inom transportarbetareför-bundet mellan 0,2 procent (tidningsbud) och 15,4 procent (hamnarbetare) samt inom stenindustriarbetareförbundet mel-lan 2,9 procent (gatstensarbetare) och 10,2 procent (marmor-, kalk- och sandstensarbetare).
91. Se Westerståhl, Svensk fackföreningsrörelse, sid. 197 samt Protokoll förda vid Svenska Stenindustriarbetareförbundets femtonde ordinarie kongress 1929, sid. 84 och 88.
92. Målarnas Facktidning 1905:4, sid. 15 och 1906:4, sid. 15 samt Protokoll öfver Svenska Måleriarbetareförbundets 5:te ordinarie kongress 1906, sid. 16.
93. Skorstensfejeriarbetareförbundet ej medtaget. För åren 1919-1921 har även slakteri- och charkuteriarbetareförbundet med-tagits eftersom detta förbund från och med år 1922 uppgick i livsmedelsarbetareförbundet. I arbetslöshetssiffrorna in-går också utgifter för reshjälp. Tabellen baseras på uppgif-ter hämtade ur av LO sammanställd statistik (se fotnot 9, 10 och 59).
94. Svenska Elektriska Arbetareförbundet, Berättelse över verk-samheten år 1935, sid. 13 samt Berättelse över Svenska Måla-reförbundets verksamhet 1934, sid. 16.
95. Årsberättelse för Svenska Träarbetareförbundet för år 1921, sid. 22. Svenska Träindustriarbetareförbundet. Styrelse- och Revisionsberättelse 1924, sid. 13.
96. Gruvarbetaren 1933:4, sid. 1, Målarnas Facktidning 1933:10, sid. 1, Medlemsblad för Skandinavisk Sadelmager- og Tapet-sererförbund 1932, sid. 100 samt Textilarbetareförbundets verksamhets- och revisionsberättelse år 1937, sid. 34.

97. Siffrorna hämtade ur typografförbundets styrelse- och revisionsberättelser för åren 1921 och 1922.
98. Svenska Metallindustriarbetareförbundets verksamhetsberättelse för år 1921, sid. 171-173.
99. Svenska Metallindustriarbetareförbundets verksamhetsberättelse för år 1922, sid. 168-171.
100. Siffran beräknad på basis av uppgifter i verksamhetsberättelserna för åren 1931, 1932 och 1933. Totalt överfördes 8.514.589 kronor under de tre åren.
101. Norrköpings Tidningar 21/2 och 25/2 1895 samt 27/1 1896.
102. Ibid. Det var en gravör som genom ett upprop i dagspressen tog initiativet till kassan. Uppropet hörsammades av 700-800 personer, vilka på ett möte i februari 1895 utsåg en stadgekommitté. Förhandlingarna leddes av den liberala arbetsföreningens ordförande vilken tillika ingick i stadgekommittén. I januari månad 1896 hölls ett möte med de arbetare som önskade medlemskap varvid stadgar för fonden antogs. Enligt dagspressen var emellertid anslutningen dålig.
103. Westerståhl, a. a., sid. 39.
104. Skandinaviska Tobaksarbetareförbundet. Kongressprotokoll 1892, sid. 7.
105. Se t ex Westerståhl, a. a., sid. 31-32.
106. Se exempelvis Lindgren, Svenska Metallindustriarbetareförbundets historia, sid. 316-318. Argumentet förekommer mycket ofta i kongresshandlingar som t ex Sv. Gjutareförbundets andra kongress i Stockholm 1896. Motioner jemte förslag till stadgar för Gemensam Reshjälpskassa och Lifförsäkringsfond inom förbundet, sid. 5, Motioner till Svenska Bleck- och Plåtslagareförbundets 4:de kongress 1898, sid. 14, Protokoll hållet vid Skandinaviska Tobaksarbetareförbundets 4:de kongress 1899, sid. 20-21, Protokoll vid Svenska Bokbindareförbundets fjärde förbundsmöte 1904, sid. 23-24 samt Förhandlingarna vid Sv. Skoarbetareförbundets sjätte kongress 1905, sid. 6. Se också hänvisningar i fotnot 10.
107. Norrköpings Tidningar 25/2 1895.
108. Se protokoll vid Svenska Bokbindareförbundets fjärde förbundsmötes förhandlingar 1904, sid. 23-24, Förhandlingarna vid Sv. Skoarbetareförbundets sjätte kongress 1905, sid. 6 samt Bokbinderiarbetaren 1901:5-6, sid. 2. De förbund, som vid denna tid hade kassa ändrade också i samband med eller strax efter recessionen sina stadgar bl a i syfte att konsolidera medlemskader. Se den fortsatta texten.

109. Procentsiffrorna beräknade på basis av i fotnoter 9 och 59 angivna källor. Det skall observeras att några av 1934 års LO-förbund inte existerade som självständiga enheter 1907-1911.
110. Handelsarbetaren 1913 april, sid. 5. Liknande argument framträder i förbundstidskrifter i vilka ett osedvanligt stort utrymme ägnades just åt arbetslöshetsförsäkringsfrågan under åren 1911-1913. Se t ex Förbundet 1912, sid. 1, Målarernas Facktidning 1911:10, sid. 38 och 1913:3, sid. 5. Träarbetaren 1912:4, sid. 1 och 1913:1, sid. 1 samt Grofarbetaren 1911:4, sid. 2, 1912:3, sid. 6 och 1912:4, sid. 2. Vid kongressdebatter förekom också ofta sådana argument. Se exempelvis Protokoll förda vid Svenska Textilarbetareförbundets sjunde ordinarie kongress 1912, sid. 48-49, Protokoll fört vid Sv. Skrädderiarbetareförbundets 9:de kongress 1913, sid. 30, Protokoll över Sv. Bryggeriarbetareförbundets 4:de kongress 1911, sid. 8-9, Protokoll förda vid Svenska Träarbetareförbundets 8:de kongress 1913, sid. 15, 17, 19 och 21 samt Protokoll förda vid Svenska Stenhuggareförbundets 10:de kongress 1913, sid. 24-25.
111. Se t ex Protokoll vid Svenska Textilarbetareförbundets 7:de ordinarie kongress 1912, sid. 57 och 63, Protokoll fört vid Sv. Skrädderiarbetareförbundets 9:de kongress 1913, sid. 30, Protokoll förda vid Svenska Grov- och Fabriksarbetareförbundets 11:te kongress 1913, sid. 42, Protokoll förda vid Sv. Grov- och Fabriksarbetareförbundets 12:te kongress 1917, sid. 214 samt Motioner till Sv. Skrädderiarbetareförbundets 10:de ordinarie kongress 1917, sid. 3.
112. Se bilaga 4 samt avsnitt 3 fotnot 125.
113. För sko- och läderindustriarbetareförbundet förklaras dock den minskade spännvidden mellan 1927 och 1934 med att dag-ersättningen sänktes för äldre medlemmar. Denna sänkning var i sin tur betingad av finansiella påfrestningar.
114. År 1920 krävdes minst 12 månaders erlagda avgifter varefter ersättning kunde utgå med 2.00 kronor per dag i högst 15 dagar. Maximibeloppet utbetalades till den som erlagt 25 månaders avgifter och utgick med 3.00 kronor per dag i 100 dagar. År 1934 krävdes 24 månaders avgifter för ersättning (3.00 kronor per dag i högst 30 dagar). För ytterligare erlagda 12 månaders avgifter förlängdes understödsperioden med ytterligare 15 dagar, dock högst 105 dagar.
115. Redogörelse för Sv. Järn- och Metallarbetareförbundets sjunde kongress 1899-1900, sid. 26-27.
116. Internationella tobaksarbetareförbundet i Sverige. Protokoll vid förbundets femte kongress 1902, sid. 27.
117. Protokoll öfver Svenska Typografiförbundets sjettemåbunds- mötes förhandlingar 1904, sid. 136.

118. Protokoll över Svenska Typografförbundets nionde mötes förhandlingar 1913, sid. 28 ff.
119. Protokoll över Sv. Bleck- och Plåtslagareförbundets åttonde kongress 1909, sid. 45-46.
120. Protokoll fört vid Svenska Sko- och Läderindustriarbetareförbundets tionde kongress 1919, sid. 42-44.
121. Som tidigare framhållits har det inte varit möjligt att uppbringa originalhandlingar från litografförbundets första år.
122. Beslutet fattades egentligen efter kongressen eftersom det utskott som behandlade frågan ej hann bli färdigt med sitt arbete före kongressens avslutande.
123. Telegraf- och telefonmannaförbundets sextonde kongress 1934, sid. 126-130.
124. Avsnitt 3.6.1.
125. För närmare detaljer hänvisas till Svenska metallindustriarbetareförbundets historia, bd II, sid. 188-224.
126. Protokoll förda vid Landsorganisationens i Sverige femte ordinarie kongress 1909, sid. 182.
127. Protokoll förda vid Landsorganisationens i Sverige sjätte ordinarie kongress 1912, sid. 39. Den nämnda utredningens rapport återfinns i Fackföreningsrörelsen i Sverige, Norge, Danmark, Tyskland, England och Frankrike jämte specialutredningar för Sverige, III, sid. 5-54.
128. Svenska Handelsarbetareförbundets första kvartssedel 1906-1931, sid. 113-115.
129. Se t ex Svenska metallindustriarbetareförbundets historia, bd II, sid. 515-516.
130. Motioner till Svenska Gruvarbetareförbundets 13:de kongress 1914, sid. 44, Gruvarbetaren 1915:3, sid. 4 samt Protokoll fört vid Svenska Gruvindustriarbetareförbundets 16:de ordinarie kongress 1927, sid. 45.
131. För närmare detaljer i industriförbundsfrågan hänvisas till Karlbom, Den svenska fackföreningsrörelsen, sid. 59 ff.
132. Lantz, a. a., sid. 367.
133. Se t ex Protokoll fört vid Sv. Väg- och Vattenbyggnadsarbetareförbundets femte kongress 1930, sid. 20, Protokoll fört vid Sv. Grov- och Fabriksarbetareförbundets 15:de kongress 1930, sid. 167 och Protokoll förda vid Landsorganisationens i Sverige åttonde ordinarie kongress 1922, sid. 194-195.

134. Protokoll förda vid Landsorganisationens i Sverige nionde ordinarie kongress 1926, sid. 102.
135. Protokoll förda vid Landsorganisationens i Sverige sjätte ordinarie kongress 1912, sid. 35.
136. Se fotnot 174 samt avsnitt 3.7.
137. Se t ex Lindbom, Den svenska fackföreningsrörelsen uppkomst, sid. 315-318 och Lindgren, a. a., sid. 445-450.
138. Uhlén, a. a., sid. 104-105.
139. Lindgren, a. a., sid. 316-318.
140. Järnarbetaren 1908:23, sid. 1.
141. Se t ex Protokoll öfver Svenska Typografförbundets tredje förbundsmötes förhandlingar 1895, sid. 17-18 och Motioner till Svenska Bleck- och Plåtslagareförbundets 4:de kongress 1898, sid. 13-14.
142. Se t ex Protokoll förda vid Svenska Grov- och Fabriksarbetareförbundets tionde ordinarie kongress 1909, sid. 149, Protokoll förda vid Svenska Grov- och Fabriksarbetareförbundets 11:te kongress 1913, sid. 33 och 40, Motioner till Sv. Sågvarksindustriarbetareförbundets nionde kongress 1916, sid. 31, Träarbetaren 1912:4, sid. 1 samt Förbundet 1912 oktober, sid. 1.
143. Järn- och metallarbetarna höjde t ex dagersättningen år 1909 för dem som varit medlemmar minst 10 år. Samtidigt förlängdes också temporärt ersättningstiden med en vecka för samtliga som utförsäkrats.
144. Härom hade beslut fattats 1919, ett beslut som skall sättas i samband med de i den senare texten omtalade individuella löneaktionerna.
145. Totalt uppgick kassans inkomster till 754.221 kronor varav extra inkomster och uttaxeringar utgjorde 533.062 kronor. Som jämförelse kan nämnas att kassans totala inkomster uppgick till 253.140 kronor år 1920.
146. Svenska Metallindustriarbetareförbundets verksamhetsberättelse för år 1921, sid. 139-140.
147. Överskottet detta år uppgick till relativt blygsamma 120.418 kronor. Den med detta belopp ingående kassabehållningen år 1930 uttraderades fullständigt under detta år varför 190.988 kronor måste överföras från förbundskassan.
148. Wessel, a. a., sid. 383.

149. Lindgren, a. a., sid. 320. Detta synsätt som metallarbetarna anammade redan på 1890-talet kan lämpligen ses i relation till den mer nyanserade syn på arbetslöshet som vuxit fram under senare år. Enligt den nya arbetsmarknadsteorin kan nämligen arbetslöshet inte ses som något enbart negativt. Att självant lämnat en anställning och söka ett nytt bättre arbete kan nämligen förbättra individens välfärd, speciellt givetvis då individens sökkostnader kan hållas relativt låga genom förekomsten av arbetslöshetsunderstöd och platsförmedlingar. Se t ex Ekonomisk Debatt 1974:1, sid. 29-38.
150. Svenska Typografförbundets styrelse- och revisionsberättelse för år 1916, sid. 6-7.
151. Svenska Typografförbundets styrelse- och revisionsberättelser för åren 1917 (sid. 6-7) och 1918 (sid. 6-9).
152. Svenska Typografförbundets styrelse- och revisionsberättelse för år 1919, sid. 17. Även år 1919 uppgick arbetslöshetsutgifterna till över 40 tusen kronor trots det mycket gynnsamma arbetsmarknadsläget.
153. Lindgren, a. a., sid. 401-402.
154. Se t ex Svenska Arbetsgifvareföreningens styrelse- och revisionsberättelser för åren 1917 (sid. 23) och 1918 (sid. 28) samt fotnot 155.
155. Verksamhetsberättelse för Svenska Gjutareförbundet för kongressperioden 1913-1918, sid. 53.
156. Berättelser över Sv. Bleck- och Plåtslagareförbundets verksamhet 1916 (sid. 5), 1917 (sid. 3-6) och 1918 (sid. 3-4) samt Svenska Bokbindareförbundets verksamhetsberättelser åren 1919 (sid. 12-14) och 1920 (sid. 6-7). Det har emellertid ej fastslagits huruvida arbetslöshetskassan fungerade som finansierare i dessa fall.
157. Bleck- och plåtslagare och frisörarbetare höll sina kongresser 1930 och bryggeriarbetarna sin 1926.
158. Protokoll fört vid Sv. Metallindustriarbetareförbundets 16:e kongress 1929, sid. 12-13 och Protokoll fört vid Svenska Livsmedelsarbetareförbundets andra kongress 1927, sid. 99.
159. Lindgren, a. a., sid. 309-310 och Lindbom, a. a., sid. 345-346.
160. Se t ex Förhandlingarna vid Sv. Gjutareförbundets femte kongress 1904, sid. 33, Redogörelse för Svenska Elektriska Arbetareförbundets första kongress 1906, sid. 7, Protokoll fört vid Svenska Textilarbetareförbundets sjunde ordinarie kongress 1912, sid. 49, Protokoll fört vid Sv. Skrädderi- arbetareförbundets 9:de kongress 1913, sid. 31-32 samt Protokoll förda vid Svenska Träarbetareförbundets 8:de kongress 1913, sid. 21.

161. Protokoll över förhandlingarna vid Svenska Elektriska Arbetareförbundets femte kongress 1918, sid. 53.
162. Protokoll fört vid Svenska Elektriska Arbetareförbundets sjätte kongress 1920 (sid. 70-74) och sjunde kongress 1923 (sid. 75-86).
163. Se t ex Protokoll förda vid Svenska Grov- och Fabriksarbetareförbundets 11:te kongress 1913, sid. 33-34 och 39, Protokoll fört vid Sv. Grov- och Fabriksarbetareförbundets 13:de kongress 1920, sid. 121, Protokoll fört vid Svenska Byggnadsträarbetareförbundets konstituerande kongress 1923, sid. 14, Protokoll fört vid Sv. Väg- och Vattenbyggnadsarbetareförbundets tredje kongress 1923, sid. 29, Protokoll förda vid Sv. Stenindustriarbetareförbundets fjortonde ordinarie kongress 1926, sid. 51 samt Protokoll fört vid Svenska Transportarbetareförbundets tolfte ordinarie kongress 1928, sid. 135.
164. Protokoll förda vid Svenska Pappersindustriarbetareförbundets tredje ordinarie kongress 1928, sid. 264-266.
165. Protokoll fört vid Svenska Pappersindustriarbetareförbundets nionde ordinarie kongress 1953, sid. 186.
166. Värvnings- och konsolideringsmotivet: Se t ex fotnot 110 samt Protokoll fört vid Sv. Grov- och Fabriksarbetareförbundets 13:de kongress 1920 (sid. 122) och 15:de kongress 1930 (sid. 170 och 178), Protokoll fört vid Svenska Byggnadsträarbetareförbundets konstituerande kongress 1923 (sid. 14-15) och tredje kongress 1930 (sid. 65), Protokoll vid Sv. Murareförbundets 16:de kongress 1922, sid. 39 samt protokoll fört vid Sv. Väg- och Vattenbyggnadsarbetareförbundets tredje kongress 1923, sid. 18, 19, 27, 28 och 31.

Lönemotivet: Se t ex fotnot 142 samt Protokoll fört vid Svenska Grov- och Fabriksarbetareförbundets 14:de kongress 1925 (sid. 396) och 15:de kongress 1930 (sid. 176), Protokoll fört vid Svenska Byggnadsträarbetareförbundets konstituerande kongress 1923 (sid. 15), andra kongress 1926 (sid. 42) och tredje kongress 1930 (sid. 65, 70 och 74) samt Protokoll förda vid Sv. Stenindustriarbetareförbundets fjortonde ordinarie kongress 1926, sid. 47.
167. Protokoll fört vid Svenska Byggnadsträarbetareförbundets konstituerande kongress 1923, sid. 75, Protokoll fört vid Svenska Byggnadsträarbetareförbundets andra kongress 1926, sid. 45, Förbundsstyrelsens förslag i vissa kongressfrågor till kongressen 1934, sid. 12.
168. Se fotnoter 181 och 182.
169. Transportarbetaren 1922:4, sid. 2 samt Protokoll vid Sv. Murareförbundets 14:de kongress 1916 (sid. 52-53) och 15:de kongress 1919 (sid. 31).

170. Protokoll förda vid Svenska Pappersindustriarbetareförbundets tredje ordinarie kongress 1928, sid. 266.
171. Se t ex Protokoll förda vid Landsorganisationens i Sverige åttonde ordinarie kongress 1922, sid. 200 vari återfinns ett yttrande av typografförbundets förtroendeman Cruse: "Om vi ha en god arbetslöshetsförsäkring inom våra organisationer, kunna vi säga till medlemmarna, att de icke skola låta förmå sig att på grund av arbetslöshet taga arbete till oskäligen priser. De kunna erbjudas arbetslöshetsunderstöd och vi kunna på så sätt hålla uppe lönerna även individuellt. Det är viktigt ur klasskampssynpunkt, att våra arbetslöshetskassor bibehållas". Andra liknande yttranden kan anföras. Vid exempelvis skrädderiarbetareförbundets kongress 1926 framhöll förbundskassören att "arbetslöshetsunderstödet är lika viktigt för förbundet som konfliktstödet". Protokoll fört vid Svenska Skrädderiarbetareförbundets tolfte ordinarie kongress 1926, sid. 58.
172. Se t ex Protokoll från Sv. Järnvägsmannaförbundets 13:de ordinarie kongress 1928 (sid. 53, 54 och 60) och 14:de ordinarie kongress 1932 (sid. 386), Protokoll fört vid Svenska Byggnadsträarbetareförbundets tredje kongress 1930, sid. 71, 74 och 75, Telegraf- och Telefonmannaförbundets 16:de kongress år 1934, sid. 45-46 samt Metallarbetaren 1932:15, sid. 7.
173. Protokoll förda vid Landsorganisationens i Sverige åttonde ordinarie kongress 1922, sid. 193.
174. Ibid sid. 197-201, Protokoll förda vid Landsorganisationens i Sverige nionde ordinarie kongress 1926 (sid. 107) och tionde ordinarie kongress 1931 (sid. 251).
175. Beräkningarna bygger på uppgifter ur Sifferuppgifter och grafiska framställningar över Landsorganisationens och de svenska fackförbundens ekonomiska verksamhet under 25 års perioden 1888-1912, Sifferuppgifter och grafiska framställningar över Landsorganisationens och förbundens verksamhet åren 1913-1930 samt Sifferuppgifter över Landsorganisationens och fackförbundens verksamhet 1931-1940. Siffrorna över försäkringsersättningen inkluderar såväl reshjälp som extra understöd. Träindustriarbetareförbundet har p g a förbundsdelningen ej medtagits för perioden 1921-1927. För perioden 1923-1930 har för detta förbund använts åren 1924-1930.
176. Protokoll vid Sv. Metallindustriarbetareförbundets 14:de kongress 1922, sid. 185-186, Protokoll fört vid Sv. Metallindustriarbetareförbundets 16:de kongress 1929, sid. 175-176 samt Protokoll fört vid Sv. Metallindustriarbetareförbundets 17:de kongress 1932, sid. 112-113. Se också Protokoll fört vid Sv. Bleck- och Plåtslagareförbundets trettionde ordinarie kongress 1930, sid. 58-59, Protokoll fört vid Sv. Gjutareförbundets elfte ordinarie kongress 1934, sid. 42-43, Protokoll förda vid Svenska Målareförbundets trettionde ordinarie kongress 1934, sid. 54-55, Protokoll fört vid Svenska Sko- och

Läderindustriarbetareförbundets 14:de kongress 1931, sid. 70-71 samt Protokoll fört vid Svenska Träindustriarbetareförbundets kongress 1933, sid. 145.

177. Gjutareförbundets förtroendeman yttrade under kongressdebatten att man beträffande arbetslöshetskassorna "mer och mer kommit underfund med att de egentligen icke sammanfalla med fackföreningsverksamheten. De ha tagit alltför hårt på organisationernas ekonomi". Protokoll förda vid Landsorganisationens i Sverige åttonde ordinarie kongress 1922, sid. 199. Det kan observeras att gjutareförbundet förlängde ersättningstiderna under år 1921 som ett led i den defensiva lönepolitiken.
178. Gäller framför allt järn- och metallarbetareförbundet. Det kan också noteras att förbund som aldrig kom att upprätta arbetslöshetskassa under den studerade perioden (t ex grov- och fabriksarbetare och stenarbetare) diskuterade just denna hjälpform då kassabildandet för första gången kom på tal i dessa organisationer.
179. På grund av ingångna internationella förbindelser utbetalades dock i fortsättningen reshjälp till utländska kolleger.
180. Se Social Tidskrift 1914, sid. 155-158.
181. Byggnadsträarbetare, grov- och fabriksarbetare, murare, pappersindustriarbetare, stenindustriarbetare, sågverksindustriarbetare, transportarbetare samt väg- och vattenbyggnadsarbetare.
182. Kakel- och plattarbetarna samt tunnbinderiarbetarna var så fåtaliga (totalt 616 medlemmar 1934) varför vi negligerat dessa överhuvudtaget i undersökningen. Till gruppen hör sjöfolksförbundet, vilket startade sin verksamhet först år 1933 och för vilket det givetvis var en praktisk möjlighet att upprätta en kassa före år 1935. Försäkringsfunktionärens förbund, lantarbetareförbundet samt skogs- och flottningsarbetareförbundet har berörts i ett tidigare sammanhang. Resterande förbund saknade kassa av det enkla skälet att någon arbetslöshet praktiskt taget inte existerade åtminstone inte för en majoritet förbundsmedlemmar. Förbunden bestod av statsanställda och organiserade järnvägsmän, postmän respektive sinnessjukvårdspersonal.
183. Ännu en fördel med år 1929 är att socialstyrelsen för detta år genomfört en relativt ambitiös arbetslöshetsutredning nämligen Arbetslösheten inom fackförbunden.
184. Se t ex Readings in Unemployment, sid. 1310 ff.
185. Lönestatistisk årsbok för år 1929. För en närmare diskussion om lönestatistiken hänvisas till Ullenhag, Den solidariska lönepolitiken i Sverige. sid. 114 ff.

186. För typiska yrkesförbund är det svårt att utläsa lönen eftersom den officiella statistiken är baserad på branscher. Detta gäller exempelvis för typografförbundet, bokbinderareförbundet och litografiska förbundet. Dessa tre förbund har därför fått samma löner, nämligen den som är redovisad för den grafiska industrin.
187. Inte bara dagarsättningsdifferentieringen som sådan är problematisk. Förbundens medlemmar var dessutom i normalfallet också uppdelade i helt och halvt betalande medlemmar och dessutom i vissa fall i en manlig och en kvinnlig grupp.
188. Ca hälften av förbunden tillämpade sjudagarsvecka varför dagarsättningen för dessa förbund multiplicerats med faktorn 7/6. Den stadgeenliga daglönekomensationen gäller alltså i princip arbetsdagar.
189. En sådan undersökning avseende effekten av en hypotetisk statlig arbetslöshetsförsäkring redovisas i Sociala meddelanden 1931, sid. 515 ff.
190. Den nämnda siffran uttrycker den genomsnittliga nettoökningen av medlemsantalet. Även om nettoökningen vore noll skulle de i texten beskrivna effekterna existera under förutsättning att det förekom en bruttoökning av medlemsantalet. Medlemsökningens effekter är alltså starkare än vad netto-siffran ger uttryck för.
191. Arbetslösheten inom fackförbunden, sid. 44-45.
192. Elektriska arbetareförbundets kassa hade i och för sig trätt i verksamhet ett halvt år senare än gruvindustriarbetarnas men elektrikerna hade då sedan några år betalt in avgifter.
193. Se fotnot 191.
194. Arbetslösheten inom fackförbunden, sid. 32.
195. Testningen har utförts ensidigt medelst Wilcoxon-Mann-Whitney-testet. Arbetslöshetsuppgifterna återfinns i bilaga 4.
196. Se t ex Protokoll vid Svenska Gruvindustriarbetareförbundets 16:de ordinarie kongress 1927, sid. 46, Protokoll fört vid Sv. Grov- och Fabriksarbetareförbundets 15:de kongress 1930, sid. 172 och Protokoll fört vid Svenska Pappersindustriarbetareförbundets fjärde ordinarie kongress 1933, sid. 298.
197. Sv. Väg- och Vattenbyggnadsarbetareförbundet. Protokoll fört vid dess femte kongress 1930, sid. 22-23.
198. Arbetslösheten inom fackförbunden, sid. 46-47.
199. Se bilaga 4.

200. Se exempelvis Protokoll förda vid Svenska Grov- och Fabriksarbetareförbundets 11:e kongress 1913, sid. 40, Protokoll förda vid Sv. Grov- och Fabriksarbetareförbundets 12:te kongress 1917, sid. 213, Protokoll fört vid Sv. Skrädderiarbetareförbundets 9:de kongress 1913, sid. 31 samt Protokoll förda vid Svenska Träarbetareförbundets 8:de kongress 1913, sid. 22.
201. Se exempelvis Protokoll vid Svenska Bokbindareförbundets fjärde förbundsmöte 1904, sid. 24, Protokoll förda vid Svenska Textilarbetareförbundets sjunde ordinarie kongress 1912, sid. 52, Protokoll förda vid Svenska Grov- och Fabriksarbetareförbundets 11:te kongress 1913, sid. 35-37, Protokoll fört vid Svenska Elektriska Arbetareförbundets sjätte kongress 1920, sid. 73 samt Protokoll förda vid Sv. Stenindustriarbetareförbundets fjortonde ordinarie kongress 1926, sid. 49-50.
202. Lindgren, Svenska metallindustriarbetareförbundets historia, sid. 316-318.
203. Sociala meddelanden 1931 sid. 515 ff innehåller socialstyrelsens utlåtande över 1928 års betänkande angående arbetslöshetsförsäkring m m. Den i texten nämnda siffran har erhållits genom en summering av det antal individer som skulle omfattas av en obligatorisk försäkring (630 000) och det antal individer som av olika skäl utelämnades (lantarbetare, skogs- och flottningsarbetare samt kontors- och affärsanställda vilka tillsammans uppgick till 540 000).

Avsnitt 5

1. Se t ex Stockholms Stadsfullmäktiges Beredningsutskotts Utlåtanden och Memorial år 1892:16 och 1894:13, Göteborgs Stadsfullmäktiges Handlingar 1892:14 och 1893:11, Stadsfullmäktiges i Malmö Protokoll för år 1891:89. Den kommunala delen av vår undersökning omfattar de tio kommuner som år 1900 hade mer än 20 000 invånare enligt Statistisk Årsbok 1914, sid. 7.
2. Stockholms Stadsfullmäktiges Beredningsutskotts Utlåtanden och Memorial år 1894:13, sid. 2.
3. Stockholms Stadsfullmäktiges Beredningsutskotts Utlåtanden och Memorial år 1895. Bihang nr 27.
4. Ibid sid. 171.
5. Heclo, Modern Social Politics in Britain and Sweden, sid. 71.
6. Se avsnitt 2, not 102.
7. Framgår t ex i Göteborgs Stadsfullmäktiges Handlingar 1908:83, sid. 2.
8. Ibid.
9. Stockholms Stadsfullmäktige. Bihang nr 5 till Beredningsutskottets Utlåtanden och Memorial för år 1919, sid. 9-10.
10. Stadsfullmäktiges i Malmö Protokoll år 1926, nr 138. En majoritet av stadsfullmäktigeledamöterna röstade för förslaget men 2/3:s majoritet krävdes för ett positivt beslut.
11. Förhandlingarna vid Sveriges Socialdemokratiska Arbetarepartis sjätte kongress i Stockholm 1905, sid. 133-134.
12. Se t ex Social Tidskrift 1902, sid. 15 och 54.
13. Berättelse öfver förhandlingarna vid kongressen för fattigvard och folkförsäkring, sid. 223-244.
14. Ibid sid. 223-229.
15. Ibid sid. 231.
16. Sellberg, Staten och arbetarskyddet 1850 - 1919, sid. 77.
17. Ibid sid. 153.
18. Höjer, Svensk socialpolitisk historia, sid. 59.
19. PM angående arbetslöshetsförsäkring, sid. 34. De dåtida internationella erfarenheterna har tidigare redovisats i avsnitt 1.2.

20. Ibid sid. 35.
21. Motion AK 1908:32.
22. Ibid sid. 10.
23. AK:s TU (No 1) utlatande 1908:22.
24. Ibid sid. 21.
25. Ibid sid. 25.
26. Ibid sid. 24.
27. Protokoll AK 1908:37, sid. 65. Röstsiffrorna var 91 mot 66.
28. AK:s TU (No 1) utlåtande 1908:22, sid. 26.
29. Sellberg, a. a., sid. 294-295.
30. Motion AK 1909:193.
31. AK:s TU (No 1) utlåtande 1909:25.
32. Protokoll AK 1909:54, sid. 46.
33. Håstad, Sveriges historia under 1900-talet, sid. 91.
34. FK:s TU (No 1) utlåtande 1909:26.
35. Protokoll FK 1909:48, sid. 13.
36. Motion AK 1910:185.
37. I den följande riksdagsdebatten sades exempelvis av en försäkringsmotståndare, att motionären sedan föregående år begränsat sitt krav och att han därmed "inskränkt utredningens uppgift till att omfatta enbart försäkring mot den oförvållade arbetslösheten, hvilket ju innebär, om jag så får säga, ett framsteg". Protokoll AK 1910:35, sid. 18.
38. AK:s TU (No 4) utlåtande 1910:52.
39. FK:s TU (No 1) utlåtande 1910:24.
40. Protokoll FK 1910:32, sid. 82. Protokoll AK 1910:35, sid. 60. Röstsiffrorna detta år blev 117 för och 75 mot utskottets hemställan.
41. Riksdagsmannavalen åren 1909-1911, sid. 8 och 48.
42. Håkansson, Svenska valprogram 1902-1952, Volym I 1902-1926.
43. Socialdemokraten 20/11 1911.

44. Socialdemokraten 10/10 1910.
45. Arbetslöshetsförsäkringen i Sverige sedan år 1910, augusti 1913. Otto Järtes handlingar.
46. Ibid sid. 2.
47. Ibid sid. 16.
48. Proposition A 1914:1, b d 1, sid. 89.
49. Proposition B 1914:2-9.
50. Ibid sid. 12. Bestämmelserna för hjälpverksamheten återfinns i SFS 1911:257.
51. Socialförsäkringsfrågan under 1800-talet behandlas i Montgomery, Svensk socialpolitik under 1800-talet, kap. 13 och i Höjer, a. a., kap. 3.
52. I första kammaren var röstsiffrorna 111 mot 28 och i andra kammaren 172 mot 25. Alla tre partierna i riksdagen anslöt sig till pensionsförslaget. Det skall observeras att motståndarna ingalunda uttryckte motstånd mot försäkringstanken som sådan utan snarare mot förslagets tekniska konstruktion. Folkpensioneringens tillkomsthistoria finns beskriven i Elmér, Folkpensioneringen i Sverige, sid. 16-54.
53. Heclo, a. a., sid. 10.
54. I Danmark hade dock frågan behandlats på parlamentsnivå redan 1896, men utredningsarbetet påbörjades först 1903. Autere, Arbetslöshetsförsäkringen i utlandet, sid. 90.
55. Sommarin, Om arbetslöshet och arbetslöshetsförsäkring, sid. 39.
56. Socialdemokraten 10/10 1910.
57. Motion AK 1900:152, sid. 117.
58. Arbetsförmedlingens utveckling under den här studerande perioden beskrivs i SOU 1922:59, sid. 28-32.
59. Ibid sid. 109.
60. Statsrådsprotokoll över civilärenden okt-nov 1911. I en kommentar till det engelska arbetslöshetsförsäkringssystemet i Svensk Tidskrift 1914 sid. 319 heter det att "ett försteg framför England vid dess start äga vi redan i vår utvecklingsdugliga offentliga arbetsförmedling".
61. Argumentet återfinns t ex i Protokoll AK 1909:54, sid. 24 (Svensson i Skyllberg), i Gjallahornet 1910, sid. 341-342 samt i Cassel, Svensk socialpolitik, sid. 99-100. Se också avsnitt 7, not 42.

62. 1905 brukar anges som gränsåret för kollektivavtalen bl a eftersom ett betydelsefullt avtal inom verkstadsindustrin slöts detta år. 1910 kan anses vara det år då fackföreningsrörelsen blev allmänt accepterad, eftersom även högern detta år kom att acceptera den bestående fackföreningsrörelsen. Westerståhl, Svensk fackföreningsrörelse, sid. 160 och 19.
63. Sommarin, a. a., sid. 34-35. Se också Gibbon, Unemployment Insurance, kap. 1 samt PM angående arbetslöshetsförsäkring, sid. 5. Ersättningsdifferentieringen i de svenska arbetslöshetskassorna kan för övrigt också ses som en följd av bättre statistik.
64. Konjunkturargumentet mot försäkring återfinns t ex i AK:s TU (Nr 4) utlatande 1910:32, sid. 25-24.
65. Principen med konjunktuiomfördelande offentliga arbeten accepterades av båda riksdagskamrarna 1912. Redan 1910 hade för övrigt andra kammaren gett sin anslutning till principen. Riksdagsdebatten redovisas i Öhman, Svensk arbetsmarknadspolitik 1900-1947, sid. 43-49.
66. Sociale meddelelser 1920, del 1, sid. 376.
67. Statistisk aarbog 1916, sid. 157.
68. Report of the Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress, sid. 412-421 och 1199-1201. Bakgrunden till obligatoriebeslutet beskrivs i Beveridge, Unemployment. A Problem of Industry, sid. 253 ff. Som exempel på "sakkunskapens" positiva inställning till Gentsystemet kan, förutom den i texten nämnda utredningen, hänvisning ske till Schloss i Insurance against Unemployment samt Gibbon a. a. Se också Gilbert, Winston Churchill versus the Webbs, American Historical Review 71 (Apr 1966), sid. 846-862.
69. Ett utdrag ur rapporten återfinns hos Gibbon a. a. appendix 1. Tillskyndarna av den obligatoriska anslutningsformen i England var otvivelaktigt inspirerade av den tyska synen på obligatorium vs frivillighet och man undgår knappast det intrycket att en berättigad stolthet präglade de engelska liberalerna över att ha genomfört det första stora arbetslöshetsförsäkringsexperimentet. "If it is successfull, as it deserves to be, we shall have done something to repay the debt which we owe to Germany for her own great and fruitful experiments in Social Insurance" skriver Chiozza Money i Insurance versus Poverty, sid. 525.
70. Se t ex Report of the Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress, sid. 1200.
71. Som exempel på grupper av arbetande som visat sig svåra att inränga i ett arbetslöshetsförsäkringssystem kan nämnas anställda inom jordbruk med binäringar, hemarbetare, egna företagare och deltidsanställda. ILO, Unemployment Insurance Schemes, sid. 47 ff.

72. Se t ex PM angående arbetslöshetsförsäkring, sid. 7, Social handbok 1908, sid. 57 samt Arbetslöshetsförsäkringskomiténs publikation III, sid. 12.
73. Se t ex PM angående arbetslöshetsförsäkring, sid. 8 och FK:s TU (No 1) utlåtande 1909:26, sid. 8.
74. T ex Sommarin, a. a., sid. 40-41, AK:s TU (No 1) utlåtande 1908:22, sid. 23, Social Tidskrift 1909, sid. 3, Report of Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress, sid. 418, och Gibbon, a. a., sid. 79.
75. Föreslogs t ex av Wavrinsky i 1910 års motion, något som förmodligen närmast var avsett som ett svar på föregående års invändningar från första kammarens utskott. Motion AK 1910:185, sid. 5.
76. Se fotnot 75 samt Sommarin, a. a., sid. 41, AK:s TU (No 4) utlåtande 1910:32, sid. 20 samt Social Tidskrift 1909, sid. 3.
77. Se t ex PM angående arbetslöshetsförsäkring, sid. 6, AK:s TU (No 1) utlåtande 1908:22, sid. 23, Nationalekonomiska föreningens förhandlingar 1908, sid. 128 och Sommarin, a. a., sid. 38-40. Fördelen med ekvivalensprincipen uppmärksammades också i Report of the Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress, sid. 416 och i Arbetslöshetsförsäkringskomiténs publikation III, sid. 12.
78. Den internationellt sett kanske mest välbekante företrädaren för denna socialpolitiska princip är engelsmannen Beveridge. Enligt Beveridge bör ingen kräva att betala mindre därför att han råkar ha en mer regelbunden sysselsättning. Termen socialförsäkring innebär för Beveridge bl a "that men stand together with their fellows". Beveridge, Social Insurance and Allied Services, sid. 13.
79. I S:t Gallen misslyckades obligatoriet bl a därför att yrkesarbetare med ringa arbetslöshetsrisk vägrade betala premierna. Ett förslag i Bern att också där införa obligatorium 1895 strandade på grund av att de välavlönade vägrade med motiveringen att detta skulle bli en extraskatt för dem. Schloss, a. a., sid. 23.
80. Argumentet förutsätter också att arbetsgivarna betalar avgifter i enlighet med ekvivalensprincipen. I USA har man vid konstruktionen av dess arbetslöshetsförsäkringssystem varit influerad härav och infört s k "experience rating". Se t ex Myers, Social Insurance and Allied Government Programs, sid. 178 ff.
81. Se t ex protokoll AK 1909:54, sid. 13 (Berg i Staby).

82. PM angående arbetslöshetsförsäkring, sid. 8, AK:s TU (No 1) utlåtande 1908:22, sid. 26, AK:s TU (No 1) utlåtande 1909:25, sid. 7, FK:s TU (No 1) utlåtande 1909:26, sid. 8, AK:s TU (No 4) utlåtande 1910:32, sid. 24 samt FK:s TU (No 1) utlåtande 1910:24, sid. 6-7. 1909 årsorstrejck tycks knappast ha haft någon större betydelse för invändningen. Vid 1910 års riksdag var det blott en talare som det föreföll motbjudande att samarbeta med politiska kamporganisationer efter händelserna 1909 (Protokoll AK 1910:35, sid. 25). Talaren var ändå av andra skäl en klar motståndare till Gentsystemet. Röstsiffrorna tycks ej heller peka på någon märkbar effekt av orstrejcken. Huruvida fler riksdagsmän hade ställt sig positiva om orstrejcken ej hade utbrutit är det omöjligt att uttala sig om.
83. Under åren 1913 och 1914, da man inom en relativt snar framtid väntade en regeringsproposition, drevs t ex en intensiv kampanj mot Gentsystemet i Industria. Se 1913:23, 1914:2, 1914:6, 1914:10 och 1914:11.
84. Lag om erkända arbetslöshetskassor af den 9 april 1907 § 9. Maximalt statsbidrag var 250 000 kronor, vilket fördelades mellan kassorna i förhållande till premiebeloppen. Lagen återfinns i PM angående arbetslöshetsförsäkring, sid. 41-48.
85. Motion AK 1908:32, sid. 10.
86. AK:s TU (No 1) utlåtande 1908:22, sid. 10.
87. Berättelser öfver förhandlingarna vid kongressen för fattigvård och folkförsäkring, sid. 234. Se också Social Tidskrift 1906, sid. 333.
88. Protokoll AK 1909:54, sid. 44.
89. Elmér, a. a., sid. 136-137.
90. Problemet med öppna kassor kan exemplifieras med förhållandet i Norge, där beslut om statsbidrag till arbetslöshetskassorna fattades 1906. Statens bidrag uppgick till 1/4 av kassornas understöd under förutsättning bl a att kassorna öppnades. Fackföreningarna motsatte sig detta och blott en enda kassa bildades. Först efter 1908, då statsbidraget höjdes till 1/3 av understöden, kom fackföreningarna att acceptera systemet. Cohen, Insurance against Unemployment, sid. 115 ff.
91. Stadskommunerna och krisen på arbetsmarknaden, Svenska Stadsförbundets tidskrift 1914, sid. 155-159. Citatet på sid. 156.
92. VPM angående arbetslöshetsfrågan, jan 1915. Otto Järtes handlingar.
93. Ibid sid. 14.

94. PM angående arbetslöshet och arbetslöshetsförsäkring, 1915, sid. 15. Otto Järtes handlingar.
95. Ibid.
96. Ibid sid. 17.
97. Ibid sid. 19.
98. Ibid sid. 42.
99. VPM angående arbetslöshetsfrågan och arbetslöshetsförsäkringen i Sverige, augusti 1915, sid. 11. Otto Järtes handlingar.
100. Ibid sid. 12.
101. VPM angående lämpligt system för frivillig arbetslöshetsförsäkring i Sverige, 30/11 1915, sid. 1. Otto Järtes handlingar.
102. Ibid sid. 22.
103. I SOU 1928:9, sid. 450 lämnas bl a den uppgiften att den engelska försäkringens ekonomi fram till krigsslutet var "synnerligen god". Försäkringsfonden uppgick i november 1918 till 15 miljoner pund medan endast omkring 4 miljoner pund betalats ut i ersättning sedan försäkringens början. För samtida positiva kommentarer till det engelska systemet se t ex Social Tidskrift 1915, sid. 525-530, Svensk Tidskrift 1914, sid. 250 samt De frisinnades valhandbok sommaren 1914, sid. 87.
104. Social Tidskrift 1915, sid. 20 (G H von Koch).
105. Socialdemokrater och liberaler hade en klar majoritet i andra kammaren (144 av 230 platser) men befann sig i minoritet i den första (61 av 150 platser). Då vi menar att de politiska betingelserna förmodligen var goda åsyftas dels att högern efter 1911 visat ett större reformintresse jämfört med 1908-1910 års riksdagar, dels att regeringen var partipolitiskt obunden.
106. Direktiven återfinns in extenso bl a i Assurans, 1916, sid. 33-35.
107. Arbetet, Ny Tid och Socialdemokraten tillkännagav den 3/1 1916 tillsättandet av utredningen i mycket korta notiser utan några kommentarer.
108. Bageriarbetaren 1900:1, sid. 1. Genom ett styrelsebeslut nedsattes på sommaren 1899 dagersättningen till 75 öre. Bageriarbetaren 1899:8, sid. 1.

109. Utgifterna för reshjälp och arbetslöshetsunderstöd höjdes samtidigt från 9 000 kronor år 1900 till 25 361 kronor år 1902.
110. Från 47 792 kronor per den 31/12 1900 till 10 497 kronor per den 31/12 1902.
111. Se t e x Järnarbetaren 1904 jan-feb, sid. 1, Redogörelse för Sv. Järn och Metallarbetareförbundets nionde kongress 1904, sid. 64-65 samt Svensk Typografittidning 1903, sid. 66-67 och 83.
112. Svensk Typografittidning 1903, sid. 83.
113. Dessa regler innebar att medlem som under ett kalenderår uppburit minst 40 dagars ersättning inte skulle erhålla nytt understöd förrän minst 30 veckoavgifter inbetalats samt att den som under fem år erhållit minst 250 dagars understöd avstängdes från vidare understöd under två år.
114. Även bageriarbetarnas fond ökade, dock ej så kraftigt som typografernas och järn- och metallarbetarnas. Fonden uppgick den 31/12 1902 till 3 101 kronor och den 31/12 1908 till 5 222 kronor. Bageriarbetarnas kassabehållning hade då börjat minska från 9 515 kronor år 1907.
115. Se t e x Motioner till Svenska Gjutareförbundets sjunde kongress 1913, sid. 10-17, Stadgeförlag och motioner till Svenska Järn- och Metallarbetareförbundets 11:te ordinarie kongress 1913, sid. 89-95 samt Protokoll över Svenska Typografiförbundets nionde mötes förhandlingar 1913, sid. 29.
116. Protokoll över Svenska Typografiförbundets nionde mötes förhandlingar 1913, sid. 28.
117. Se t e x Berättelse över Sv Metallindustriarbetareförbundets verksamhet år 1914, sid. 5-6 samt Svenska Typografiförbundets styrelse- och revisionsberättelse för år 1914, sid. 6-7.
118. Svenska Sko- och Läderindustriarbetareförbundets års- och revisionsberättelser 1919, sid. 15 och Svenska Textilarbetareförbundets verksamhets- och revisionsberättelser 1917, sid. 9 och 1918, sid. 8.
119. Sko- och läderindustriarbetare, textilarbetare och de förenade.
120. Närmare bestämt till 1 125.505 kronor.
121. Siffrorna hämtade ur förbundens verksamhetsberättelser.
122. Svenska Bageri- och Konditoriarbetareförbundet. Kassarapport och revisionsberättelse för år 1918, sid. 3.
123. T e x inom Grov- och Fabriksarbetareförbundet.

124. Med undantag för förbund som organiserade statsanställda och, givetvis, för förbund som tillkommit först senare som lantarbetareförbundet och pappersindustriarbetareförbundet. När vi i texten talar eller talat om 1934 års LO-förbund inkluderas ej heller de två obetydliga kakel- och plattarbetareförbundet och tunnbinderiarbetareförbundet.
125. Arbetslöshetsprocenten, som har beräknats utifrån de i Sociala meddelanden upptagna månadsuppgifterna från förbunden, avser genomsnittet för perioden 1911-1914 (juni). Årslöneuppgifterna har hämtats ur Sociala meddelanden 1921, sid. 596 och avser manliga arbetare över 18 år. För varje förbund har den lön använts som är genomsnittet för den bransch inom vilken en majoritet förbundsmedlemmar var verksamma. Några löneuppgifter för murare finns ej upptagna utan dessas löner har, approximativt, ansetts vara lika med målarnas, och kommunalarbetarnas har skattats på basis av uppgifter i Lönestatistisk årsbok för år 1934, sid. 65. Som framgår av tabellen nedan har vi också betraktat träarbetareförbundet som två förbund. Den här använda statistiken, vilken torde vara den bästa som går att uppbära, är relativt bräcklig (se SOU 1931:20, sid. 44-61 och Ullenhag, Den solidariska lönepolitiken i Sverige, sid. 114 ff för en närmare beskrivning och kritik av statistiken). Eftersom den här använda analysmetoden utgår från att förbunden rangordnas blir den emellertid mindre känslig för smärre fel i de angivna siffrorna. Testningarna, som utförts ensidigt, baseras på nedanstående uppgifter:

<u>Kassabildare</u>	<u>Arbetslöshet</u>	<u>Löner</u>
Handelsarbetare	0,3	1.231
Bryggeriarbetare	0,9	1.502
Beklädnadsarbetare	1,6	1.491
De förenade	1,8	1.164
Textilarbetare	2,0	1.010
Träarbetare	2,0	1.127
Kommunalarbetare	2,6	1.303
Sadelmakare	6,3	---
Målare	12,5	1.790

<u>Ej kassabildare</u>	<u>Arbetslöshet</u>	<u>Löner</u>
Gruvindustri	0,4	1.528
Elektriker	2,0	1.556
Stenarbetare	3,4	846
Transportarbetare	6,3	1.265
Sågverksarbetare	7,9	1.055
Grovarbetare	10,1	---
Byggnadsträ	12,6	1.521
Murare	17,9	1.790

126. Protokoll förda vid Grov- och Fabriksarbetareförbundets 11:te kongress 1913, sid. 54.
127. Protokoll fört över förhandlingarna vid Svenska Sågvärks-
industriarbetareförbundets tionde kongress 1919, sid. 47.
128. Protokoll förda vid Svenska Stenhuggareförbundets 10:de
kongress 1913, sid. 14-29 och 53.
129. I den italienska obligatoriska försäkringen år 1919 inklu-
derades för första gången lantarbetarna i ett obligatoriskt
system men ett par år härefter uteslöts de. En jämförande
översikt av internationella försäkringssystem vid mitten
på 1920-talet utarbetad av Internationella arbetsbyrån an-
ger att lantarbetarna då inte finns medtagna i något obli-
gatoriskt system, men att lantarbetarkassor hade upprättats
inom ramen för Gentsystemet i Danmark och Holland (Arbets-
löshetsförsäkringen, sid. 12-14).
130. Rasmussen, Komparativ politik 1, sid. 78 ff.
131. Protokoll öfver Svenska Typografförbundets tredje förbunds-
mötes förhandlingar 1895, sid. 69-70 samt Svensk Typograf-
tidning 1889, sid. 80.
132. Under några år kom också kassan att åtnjuta bidrag från
arbetsgivare. Svensk Typograf-tidning 1897, sid. 2.
133. För sådana synpunkter se exempelvis Motion nr 27 i Motioner
till Landsorganisationens tredje ordinarie kongress i
Stockholm 1903 och Målarnas Facktidning 1906:4, sid. 15.
134. Se t ex Grofarbetaren 1911:4, sid. 3, Träarbetaren 1912:4,
sid. 2, Protokoll över Sv. Bryggeriarbetareförbundets 4:de
kongress 1911, sid. 10, Protokoll vid Svenska Textilarbe-
tareförbundets 7:de ordinarie kongress 1912, sid. 63, Pro-
tokoll fört vid Sv. Skrädderiarbetareförbundets 9:de kon-
gress 1913, sid. 30, Protokoll förda vid Svenska Grov- och
Fabriksarbetareförbundets 11:te kongress 1913, sid. 31 samt
Protokoll förda vid Svenska Måleriarbetareförbundets 7:de
ordinarie kongress 1912, sid. 159-160.
135. Berättelse över Landsorganisationens i Sverige verksamhet
1913, sid. 8.
136. Protokoll och berättelser vid 8:de skandinaviska arbetare-
kongressen 1912, sid. 99-101.
137. Se avsnitt 2.7.4.
138. Se t ex Nationalekonomiska föreningens förhandlingar 1908,
sid. 132 och Social Tidskrift 1909, sid. 3. I det år 1905
antagna socialdemokratiska partiprogrammet (fotnot 11)
talas om samhällets skyldighet att genom en effektiv folk-
försäkring skydda samtliga sina medlemmar bl a vid arbets-
löshet. Denna formulering måste anses uttrycka önskemål om

en framtida obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.

139. Se t ex Socialdemokraten 11/12 1911, Ny Tid 13/12 1911,
Industria 1911:24 och Sociala meddelanden 1912, sid. 307-311.

Avsnitt 4

1. Protokoll AK 1919:12, sid. 35 (Karlsson i Sandviken).
2. Protokoll AK 1919:63, sid. 39 ff.
3. Arbetslösheten inom fackförbunden, sid. 2.
4. Berättelse över Landsorganisationens i Sverige verksamhet år 1921, sid. 86.
5. Fackföreningsrörelsen 1921, bd 1, sid. 247-249.
6. Fackföreningsrörelsen 1921, bd 2, sid. 596-598.
7. Avsnitt 2, not 173.
8. Avsnitt 2, not 174.
9. Se t ex protokoll AK 1921:4, sid. 58 ff (Hagman) och protokoll FK 1922:42, sid. 30 ff (Hansson).
10. Protokoll AK 1921:19, sid. 6 ff.
11. Protokoll AK 1921:22, sid. 8 ff.
12. SOU 1922:59
13. Ibid sid. 55-56.
14. Ibid sid. 55.
15. Ibid sid. 56.
16. Ibid sid. 61
17. Ibid sid. 14 (§ 21). Daghjälp skulle endast utgå för vardagar.
18. Ibid sid. 15 (§ 24).
19. Ibid sid. 71-72 och 76.
20. Ibid sid. 15 (§ 23). Det framgår emellertid ej om 52 veckavgifter (eller motsvarande) skall ha inbetalts eller om fri-stämpling kan medges. Ej heller framgår hur många avgifter som måste ha inbetalts för att ny ersättningsrätt skall inträda för den som en gång uppburit ersättning.
21. Ibid sid. 16 (§ 27).
22. Ibid sid. 15 (§ 24).

23. För en närmare beskrivning av den bedrivna arbetslöshetspolitiken hänvisas till SOU 1936:32. Utförliga beskrivningar återfinns också i arbeten som Nordström, Svensk arbetslöshetspolitik och Öhman, Svensk arbetsmarknadspolitik 1900-1947.
24. Riksdagens skrivelse 1922 nr 291, sid. 9-13. I Lindeberg, Nödhjälp och samhällsneutralitet ges en ingående beskrivning av bakgrunden till 1922 års riksdagsbeslut.
25. SOU 1922:59, sid. 16 (§ 28).
26. Ibid sid. 78-88 innehåller kommitténs motivering i konfliktfrågan. Riktlinjerna var för övrigt ganska vaga, något som tydligt visade sig i samband med Stripakonflikten 1926. Arbetslöshetskommissionen ansåg då att arbetslösa kunde hänvisas till den konfliktdrabbade arbetsplatsen, medan den socialdemokratiska regeringen tolkade riksdagens utlåtande 1922 så att hänvisning ej kunde ske. Riksdagen godkände arbetslöshetskommissionens tolkning, vilket ledde till regeringens avgång.
27. Ibid sid. 16 (§ 28).
28. Järte - von Koch, Arbetslöshetspolitik 1914-1924, sid. 295-296 och sid. 554. Ingar i Heckscher (utg), Bidrag till Sveriges ekonomiska och sociala historia under och efter världskriget.
29. SOU 1922:59, sid. 17 (§ 32).
30. Ibid sid. 17 (§ 35) och sid. 15 (§ 22).
31. Ibid sid. 13 (§ 17).
32. Om bakgrunden till den förda valutapolitiken se Östlund, Svensk samhällsekonomi 1914-1922, del II.
33. Lindeberg, a. a., sid. 18-24.
34. Se bilaga 1.
35. Se t e x Öhman, a. a., sid. 56-61.
36. Se t e x Järte - von Koch, a. a., sid. 340 där det heter att "slutomdömet om den svenska hjälpverksamheten för arbetslösa måste emellertid bli, att man vid densamma, mera än i flertalet andra länder, haft ögonen öppna för de faror, som en släpphänt arbetslöshetspolitik lätt kan medföra". På sid. 333 sägs att den svenska politikens fria former gjort det möjligt att rätt strängt pröva de hjälpsökandes arbetsvillighet och deras behov av hjälp, något som säkerligen är "en av orsakerna till att man i Sverige kunnat bli fri från den abnorma arbetslösheten betydligt tidigare än i andra länder". Se också protokoll FK 1924:30, sid. 38 (von Sydow) där det heter att den bedrivna politiken "väckt det allra största intresse och den största uppmärksamhet utomlands".

37. Socialförsäkringskommittén 147, Volym 1, Protokoll.
38. Ibid.
39. SOU 1922:59, sid. 103-105.
40. Elmér, Folkpensioneringen i Sverige, sid. 121-124. Se också SOU 1922:59, sid. 102, där det i reservationen heter: "I de flesta länder torde man efter världskriget komma att finna sig mycket tillfredsställd, om man kan upprätthålla socialförsäkringen vid ungefär samma omfattning som före kriget, och icke hava någon tanke på att under nuvarande förhållanden utbygga dem". Några rader längre ner sägs det att varje gren inom socialförsäkringen bär i sig ett frö till ytterligare tillväxt, något som i Sverige visat sig med pensionsförsäkringen och olycksfallsförsäkringen, vilka "nått en avsevärt större utveckling än som från början var ifrågasatt".
41. Vid LO:s kongress 1922 hade en talare ifrågasatt önskvärdheten av att fackförbunden bedrev arbetslöshetshjälp. LO-ordföranden Thorberg vände sig mot talaren. "Vi måste med kraft hävda, att fackorganisationerna skola ha inflytande, och därför måste vi upprätthålla våra egna arbetslöshetskassor." Inflytandet avser arbetslöshetsförsäkringen och Thorberg frågar också retoriskt om statsorganen "skött sig så bra under kristiden, att vi skulle kunna säga, att de sköta den saken bättre än våra organisationer förmår göra?". Protokoll förda vid Landsorganisationens i Sverige åttonde ordinarie kongress 1922, sid. 200-201.
42. Nordström, a. a., sid. 84. Järtes starka ställning framgår också hos Lindeberg, a. a., sid. 159 och 172 och hos Andersson, Otto Järte - en man för sig, sid. 185-190.
43. SOU 1922:59, sid. 95-99.
44. Se t ex Elmér, Från Fattigsverige till välfärdsstaten, sid. 57-59.
45. SOU 1922:59, sid. 99-102.
46. Ibid sid. 100-101.
47. Socialförsäkringskommittén 147, Volym 1, Protokoll.
48. Ibid, Volym 10, Olika förslag till lag om arbetsförmedling och statsbidrag till arbetslöshetskassor.
49. Ibid, Relevanta delar i 1921-års förslag är § 23, § 31, § 34 och § 19.
50. Ibid, Relevanta delar i 1922 års korrektur är § 17, § 21, § 24, § 28 och § 32. Konfliktdirektiven stadgar att ersättning ej skall utgå till den som omfattas av konflikt eller till den som blivit arbetslös i anledning av konflikten och

vilkens löne- och anställningsvillkor kan antas väsentligen beröras av konflikten.

51. Håkansson, Svenska valprogram 1902-1952, Volym 1, 1902-1926.
52. Ibid.
53. Ibid.
54. Ibid.
55. En ingående beskrivning av det politiska spelet under våren 1923 återfinns i Lindeberg, a. a., kap 5.
56. Fackföreningsrörelsen 1924, bd 1, sid. 194.
57. Motioner FK 1924:155 och AK 1924:276.
58. Ibid sid. 72 (§ 7) samt sid. 44-45.
59. Ibid sid. 74 (§ 12).
60. SOU 1922:59, sid. 99.
61. Lindeberg, a. a., sid. 301. Enligt Lindeberg fullbordades brytningen först i början på 1930-talet. 1924 års motion, liksom den fortsatta arbetslöshetsförsäkringsdebatten, tyder dock på att brytningen skedde redan 1924.
62. Sammansatta stats- och andra lagutskottets utlåtande 1924:1.
63. Protokoll FK 1924:30, sid. 53 (69 ja-röster mot 37 nej-röster) och AK 1924:29, sid. 68 (74 ja-röster mot 72 nej-röster).
64. Protokoll förda vid Landsorganisationens i Sverige åttonde ordinarie kongress 1922, sid. 199.
65. Protokoll FK 1924:30, sid. 43 (Möller).
66. Understödsverksamheten återupptogs i mycket blygsam skala 1927 för att anyo svälla ut under depressionen på 1930-talet. Nordström, a. a., sid. 122-123 samt sid. 193-202.
67. SOU 1925:29, sid. 6.
68. Ibid sid. 60.
69. Ibid sid. 62, 64, 69 och 70.
70. Som exempel kan nämnas att under våren 1922 avstängdes från hjälpverksamheten alla icke-försörjningspliktiga, fiskare, lantarbetare och andra grovarbetare på landsbygden, sommarsäsongarbetare och kvinnor. I juli månad samma år avstängdes dessutom byggnadsarbetare, i november skogsarbetare och i

- juni månad 1923 tegelbruks-, hamn- och stuveriarbetare. Ibi
sid. 45.
71. Ibid sid. 67.
 72. Ibid sid. 73-76.
 73. PM angående ifrågasatta åtgärder tillbekämpande av arbetslöshetens verkningar. Försäkringsinspektionen. Avgjorda mål 1926 nr 16.
 74. Ibid sid. 11-12 och III sid. 2 (§ 4). Fortfarande skulle reservarbetslönen understiga den öppna arbetsmarknadens. Ibid IV sid. 3 (§ 8).
 75. Ibid sid. 7 och III sid. 5 (§ 11). Socialstyrelsens utlåtande återfinns i Sociala Meddelanden 1923 sid. 283-289.
 76. Utlåtandet återfinns i Socialdep handl 17 mars 1933 nr 44. I fortsättningen benämner vi de sakkunniga "granskningsnämnden".
 77. Proposition 1926:1, femte huvudtiteln, sid. 15.
 78. Exempelvis mot att statsbidraget ej skulle utgå under de 12 första dagarna. Granskningsnämndens utlåtande, sid. 12. Granskningsnämndes majoritet bestod av fackföreningsfolk och socialdemokrater.
 79. Ibid, Reservation av Holmdahl, Lorichs, Paues och von Sydow.
 80. Ibid, Särskilt yttrande av K. A. Westman.
 81. Ibid, Särskild yttrande av Hamrin och Larsson.
 82. Statens arbetslöshetskommission, yttrande i anledning av vissa förslag till lagar och förordningar angående arbetsförmedling, arbetslöshetskassor och reservarbeten, 13 feb 1926. Socialstyrelsen, yttrande över sakkunnigförslaget, 11 feb 1926. Socialdep handl 17 mars 1933 nr 44.
 83. Enligt regeringens bedömning skulle ett försäkringsförslag bli avslaget i riksdagen. Protokoll FK 1929:12, sid. 22 (Möller). Se också Wigforss, Minnen II, sid. 235-236.
 84. Se t ex Öhman, a. a., sid. 133 ff, Lindeberg, a. a., sid. 52-39 och Järte, Omkring arbetslöshetsfrågan, Svensk Tidskrift 1923, sid. 451-452.
 85. Heckscher, Arbetslösheten och dess bekämpande, sid. 3, 1926 års och arbetslöshetssakkunniga (Kommitté nr 295), Volym 4 samt Cassel, Socialpolitik, sid. 99-101.

86. Arbetsgivareföreningens mäktige ordförande och VD, Hjalmar von Sydow, representerade högern i riksdagen. Arbetsgivareföreningens och högerns samstämmighet "betingades i hög grad av S:s inflytande och medlemskap i båda". Svenska män och kvinnor 7, sid. 401.
87. Håkansson, Svenska valprogram 1902-1952, Volym 1, 1902-1926.
88. Ibid, Uttalanden av högerpartiet inför valet 1924, sid. 4-5. Idé-brytningarna inom höger- och bondepartierna under den här aktuella tidsperioden beskrivs i Torstendahl, Mellan nykonservatism och liberalism, speciellt kap 3.
89. Riksdagsmännens yrkestillhörighet har sammanställts med hjälp av uppgifter i Lagtima riksdagen 1924. De i texten nämnda siffrorna är avsiktligt avrundade eftersom ett fåtal yrkesbeteckningar inte entydigt kan hänföras till "rena" bonde- eller arbetsgivareintressen. En sammanställning på basis av Lagtima riksdagen 1934 visar i stort sett samma yrkesfördelning 1934 som 1924.
90. Protokoll FK 1924:30, sid. 41-42 (von Koch).
91. SOU 1922:59, sid. 100-101.
92. Siffrorna hämtade ur Arbetsinställelser och kollektivavtal samt förlikningsmännens verksamhet år 1934, sid. 16.
93. Westerståhl, Svensk fackföreningsrörelse, sid. 153.
94. Oljelund, Registret som kampmedel, Fackföreningsrörelsen 1924, bd 1, sid. 246-250.
95. SOU 1927:4, sid. 163.
96. Svenska metallindustriarbetareförbundets historia, bd II, sid. 691-695.
97. Protokoll förda vid Landsorganisationens i Sverige nionde ordinarie kongress 1926, sid. 356-359.
98. Westerståhl, a. a., sid. 359 ff.
99. Håkansson, Svenska valprogram 1902-1952, Volym 1, 1902-1926.
100. Motion FK 1926:192.
101. Protokoll AK 1926:3, sid. 49.
102. Motion FK 1926:192, sid. 2.
103. Protokoll AK 1924:29, sid. 61.
104. 1926 års arbetslöshetssakkunniga (Kommitté nr 295), Volym 9. Arbetslöshetsutredningens PM nr 58.

105. SOU 1922:59, sid. 101.
106. Sammansatta stats- och andra lagutskottets utlåtande 1924:1, sid. 19.
107. I frisinade landsföreningens valprogram 1917 yrkas att obligatorisk sjukförsäkring snarast bör införas. Övergången från obligatorium till frivillighet inom sjukförsäkringen gäller för övrigt alla partier. Höjer, Svensk socialpolitisk historia, sid. 154.
108. SOU 1928:9, sid. 10.
109. Protokoll förda vid Landsorganisationens i Sverige nionde ordinarie kongress 1926, sid. 356.
110. Svenska Metallindustriarbetareförbundets verksamhetsberättelse för år 1927, sid. 133-134.
111. Håkansson, Svenska valprogram 1902-1952, Volym 1, 1902-1926.
112. Motion AK 1928:129.
113. Ibid sid. 2.
114. Ibid sid. 3.
115. Lagtima riksdagen 1928, sid. 42.
116. Protokoll fört vid De Arbetslösas Landskonferens 1927, sid. 46.

Avsnitt 5

1. SOU 1928:9.
2. Ibid sid. 115-122.
3. Ibid sid. 134-143.
4. Ibid sid. 393-413.
5. Ibid sid. 151-154.
6. Ibid sid. 408.
7. Ibid sid. 144-148.
8. Ibid sid. 15 (§ 1 och 2).
9. Ibid sid. 168.
10. Ibid sid. 169.
11. Ibid sid. 165.
12. Ibid sid. 191-192.
13. Ibid sid. 194. Det kan också noteras att 58 procent av de försäkrade beräknades komma att tillhöra grupp VI, varför den maximala daghjälp för dessa i realiteten skulle bli ett enhetsunderstöd om 3,25 kronor per dag.
14. Ibid sid. 18 (§ 9). Socialstyrelsen har dessutom getts möjlighet att förlänga karenstiden för säsongsarbetslösa.
15. Ibid sid. 16 (§ 5).
16. Ibid sid. 20-21 (§ 15).
17. Ibid sid. 16 (§ 5).
18. Ibid sid. 263.
19. Ibid sid. 16 (§ 5) och sid. 264-265.
20. Ibid sid. 53 (§ 6).
21. Ibid sid. 410.
22. Ibid sid. 20 (§ 14).
23. Ibid sid. 17 (§ 7).
24. Ibid sid. 280.
25. Ibid sid. 15 (§ 3).

26. Ibid sid. 153.
27. Ibid sid. 154.
28. Avgiftsvillkoret enligt B-förslaget innebär att en ersättningsberättigad måste ha tillhört en kassa de 12 månader som föregått arbetslösheten och att han härunder erlagt avgifter för minst halva denna tid. En smärre förändring jämfört med A-förslaget är vidare att daghjälpens maximibelopp nu är tre kronor (för familjeförsörjare fem kronor). Ibid sid. 44 (§ 16) och sid. 43 (§ 15).
29. Ibid sid. 46 (§ 23). Enligt von Koch borde staten och de understödda kassamedlemmarnas hemkommuner bidra med hälften var av det offentliga bidraget. Detta bidrag borde dessutom utgå i relation till utbetalt understöd och utbetalas halvårsvis i efterskott. Härigenom skulle bättre garantier skapas för bidragets rätta användning, enligt von Koch, och kommunernas medverkan i finansieringen skulle också innebära att kommunerna skulle kunna tagas i anspråk vid kontrollen över kassornas verksamhet. De sakkunnigas diskussion i finansierings- och kontrollfrågorna återfinns på sid. 351-358.
30. Ibid sid. 356.
31. Ibid sid. 47 (§ 25).
32. Ibid sid. 45 (§ 18).
33. Ibid sid. 377.
34. Ibid sid. 296.
35. Ibid sid. 46 (§ 23). Detta är en klar uppmjukning jämfört med motsvarande lagförslag i socialförsäkringskommitténs betänkande där statsbidraget maximerades till 15 kronor och blott föreslogs utgå i relation till fasta avgifter.
36. Ibid sid. 202-226.
37. Ibid sid. 382-383.
38. Nationalekonomiska föreningens förhandlingar 1928, sid. 93.
39. Håkansson, Svenska valprogram 1902-1952, Volym II, 1928-1952.
40. Enligt en undersökning av arbetslösheten inom metallindustrin och grov- och fabriksarbetareförbunden skulle A-förslagets effektivitet, mätt som antalet ersatta veckor i förhållande till antalet arbetslösa veckor, uppgå till cirka 55 procent vid en maximal understödstitid om 15 veckor och cirka 65 procent vid en maximal ersättningstitid om 20 veckor. SOU 1928:9, sid. 202. En överslagskalkyl baserad på 1927 års arbetslöshetsräkning ger vid handen att endast omkring en

tredjedel av de arbetslösa skulle ha varit ersättningsberättigade enligt A-förslaget. Ibid sid. 139.

41. Ibid sid. 134 och 487.
42. Landsorganisationens yttrande över 1926 års arbetslöshets-sakkunnigas den 25 april 1928 avgivna betänkande och förslag angående arbetslöshetsförsäkring m m den 19 december 1928, sid. 13. Socialdep handl 17 mars 1933 nr 44.
43. SOU 1928:9, sid. 265.
44. Ibid sid. 262.
45. Skrivelsen återfinns i Sociala meddelanden 1927, sid. 206 ff.
46. Nationalekonomiska föreningens förhandlingar 1928, sid. 118.
47. SOU 1931:20.
48. Sociala meddelanden 1930, sid. 162-164.
49. Utlåtandet återfinns in extenso i Sociala meddelanden 1931, sid. 515 ff.
50. Ibid sid. 527.
51. Ibid sid. 518.
52. Ibid sid. 519.
53. Ibid sid. 528.
54. Ibid sid. 530.
55. Ibid sid. 531.
56. Ibid sid. 532-533.
57. Ibid sid. 534.
58. Under antagandet att B-förslaget 1931 omfattade 350 000 personer skulle dess effektivitet uppgå till 56 procent av A-förslagets (630 000 personer) eller till 17,4 procent "hjälppta veckor" beräknad på A-förslagets klientel. Ibid sid. 535.
59. Ibid sid. 539-541.
60. Ibid sid. 540.
61. Ibid sid. 548-551.
62. Motioner AK 1929:54, AK 1930:119, AK 1931:296 samt AK 1932:7.

63. Motioner FK 1929:108, AK 1929:201, FK 1931:133, AK 1931:197, FK 1932:188 samt AK 1932:279. Motionerna i andra kammaren är likalydande med första kammarens.
64. Motion FK 1929:108, sid. 13.
65. Motioner FK 1931:133 och FK 1932:188.
66. Andra lagutskottets utlåtanden 1929:9 och 1931:32.
67. Protokoll FK 1929:12, sid. 31, AK 1929:15, sid. 62, FK 1931:35, sid. 82 samt AK 1931:38, sid. 75.
68. Proposition 1932:1, femte huvudtiteln, sid. 31-32.
69. Andra lagutskottets utlåtande 1932:9, sid. 20-21.
70. Protokoll FK 1932:12, sid. 31 och AK 1932:14, sid. 57.
71. Motion FK 1931:133, sid. 4. Sannolikt inkluderas här ej kommunisterna.
72. Protokoll FK 1931:35, sid. 67. Att socialdemokraterna medelst motionerna sökte påskynda en lösning framgår också av andra yttranden, t ex i protokoll FK 1929:12, sid. 2 (Hansson) och AK 1929:15, sid. 11-12 (Hage).
73. Se t ex protokoll FK 1929:12, sid. 7-12 och sid. 22-24 (Möller) samt sid. 26-28 (Hansson), AK 1929:15, sid. 10-12 (Hage) och sid. 20-23 (Johansson), FK 1930:3, sid. 5 (Möller), AK 1930:3, sid. 4 (Hansson), FK 1931:35, sid. 59-62 (Hagman) samt AK 1932:14, sid. 14-17 (Hage).
74. Se t ex protokoll FK 1929:12, sid. 20 (Almkvist). Det förefaller talaren "vara alltför mycket begärt, att de frisinnade i ärendets nuvarande läge skola tillkännage, huru de anse att frågan bör lösas". Se också protokoll AK 1929:15, sid. 18-19 (Jepsson) och sid. 29-33 (Ekman) samt den frisinnade reservationen till Andra lagutskottets utlåtande 1931:32.
75. Ekman, Politiska tal under valkampanjen 1930, sid. 67.
76. Håkansson, Svenska valprogram 1902-1952, Volym II, 1928-1952.
77. Se t ex proposition 1932:1, femte huvudtiteln, sid. 31-32 samt protokoll FK 1932:14, sid. 50-53 (Ekman).
78. Se t ex Sociala meddelanden 1930, sid. 162-163.
79. Håkansson, Svenska valprogram 1902-1952, Volym II, sid. 5 i såväl 1928 års som 1930 års program.
80. Protokoll förda vid Landsorganisationens tionde ordinarie kongress 1931, sid. 251.

81. Beveridge, Unemployment. A problem of Industry, sid. 297. För närmare detaljer om utvecklingen i Storbritannien hänvisas till Tillyard, Unemployment Insurance in Great Britain 1911-1948.
82. Utvecklingen i Tyskland beskrivs och diskuteras exempelvis i Weissmandl, Der Weg von der Arbeitslosen unterstützung zur Arbeitslosen versicherung in England und Deutschland samt i olika tidskriftsartiklar som t ex Journal of Political Economy 1934, sid. 289-327 (Nathan, Some Considerations on Unemployment Insurance in the Light of German Experience) och sid. 788-794 (Creamer, Unemployment Insurance in Germany further considered).
83. Beträffande den internationella debatten se t ex fotnot 82 och Haber - Murray, Unemployment Insurance in the American Economy, kap 4. I den svenska debatten är exemplen legio. Hänvisningar under riksdagsdebatterna återfinns i fotnot 85. I utomparlamentariska sammanhang förekommer hänvisningar i remissutlåtanden (som t ex Sveriges Industriförbund, yttrande över en inom socialdep av tillkallade sakkunniga utarbetad PM rörande frivillig arbetslöshetsförsäkring m m 18 febr 1933, sid. 4), under debatter i nationalekonomiska föreningen (se fotnot 84) och Svenska försäkringsföreningen (Nordisk försäkringstidskrift 1933, sid. 42), i tidnings- och tidskriftsartiklar (t ex Svenska Dagbladet den 2/12 1932 samt Industria 1932:18 och 1932:20) samt i litteraturen (t ex Cassel, Understödspolitikens utartning och Öhman, Arbetslöshetsförsäkring och allmänna arbeten. Vad Tysklands och Danmarks erfarenheter ha att lära).
84. Nationalekonomiska föreningens förhandlingar 1931, sid. 103 och 125.
85. Se t ex protokoll FK 1932:12, sid. 10-11 (von Sydow), AK 1932:14, sid. 31-34 (Carlström) och sid. 50-53 (Ekman).
86. Se t ex protokoll FK 1930:3, sid. 101-103 (Möller), FK 1932:4, sid. 56-57 (Möller), FK 1933:47, sid. 70-71 (Möller) och FK 1933:47, sid. 90 (Hagman) samt Fackföreningsrörelsen 1931, bd 2, sid. 103 och nationalekonomiska föreningens förhandlingar 1931, sid. 120 (Wigforss).

Avsnitt 6

1. Utredningen återfinns som bilaga G till statsrådsprotokollet den 3 mars 1933 i proposition 1933:209.
2. Ibid sid. 3.
3. Ibid sid. 20-23 och sid. 71-83.
4. Ibid sid. 23 och 73. På sid. 76-77 finns kompletta tabeller för statsbidragets storlek vid olika nivåer för daghjälp och antalet understödda dagar per medlem och år.
5. För speciellt lantarbetarna var organisationstillhörigheten mycket liten. Vid slutet av år 1932 fanns exempelvis endast cirka 16 000 medlemmar i lantarbetareförbundet.
6. Proposition 1933:209, bilaga G till statsrådsprotokollet den 3 mars 1933, sid. 144 (§ 28).
7. Ibid sid. 129 (§ 5) och sid. 141 (§ 24).
8. Ibid sid. 83.
9. Ibid sid. 139 (§ 22) och sid. 140 (§ 23). Karenstiden är alltså sex dagar under en tvåveckorsperiod och maximal ersättningstid 120 dagar.
10. Ibid sid. 135 (§ 20) och sid. 32. Daghjälpen får ej heller överstiga tre femtedelar av arbetsinkomsten (fyra femtedelar för familjeförsörjare). Icke försörjningspliktiga fick enligt 1928 års förslag högst hälften av arbetsinkomsten.
11. Ibid sid. 137 (§ 21).
12. Ibid sid. 134 (§ 15).
13. Ibid sid. 30.
14. Motion FK 1930:108.
15. Proposition 1933:209, bilaga G till statsrådsprotokollet den 3 mars 1933, sid. 87-102 och sid. 125-126.
16. SOU 1928:9, sid. 560.
17. Landsorganisationens yttrande över 1926 års arbetslöshets-sakkunnigas den 25 april 1928 angivna betänkande och förslag angående arbetslöshetsförsäkring m m den 19 december 1928, sid. 12-13. Socialdep handl 17 mars 1933 nr 44.
18. Enligt personliga uppgifter från utredningens sekreterare Ernst Bexelius var chefen för försäkringsinspektionen Olof Åkesson upphovsman till den valda tekniken.

19. Tingsten, Socialdemokratiens idéutveckling, sid. 352-353. Se också Protokoll från Sveriges Socialdemokratiska Arbetarepartis fjortonde kongress 1932, sid. 143-155. Att röstvärningssynpunkter kan ha spelat in framgår av socialdemokratiska partistyrelsens talarmaterial 1932. I Lantarbetarna och socialdemokratin, sid. 9 och 15 och i Socialdemokratin och skogsbefolkningen, sid. 23-24 betonas att socialdemokraterna upprepade gånger tagit initiativ till en arbetslöshetsförsäkring, som även skulle omfatta lant- och skogsarbetare.
20. Proposition 1933:209, bilaga G till statsrådsprotokollet den 5 mars 1933, sid. 167-178.
21. Ibid sid. 105-106.
22. Se t e x Arbetslöshetsförsäkringen, En jämförande framställning av lagstiftningen i olika länder, sid. 74-75.
23. Royal Commission on Unemployment Insurance, Final Report.
24. Ibid, chapter IV.
25. Proposition 1933:209.
26. Ibid sid. 135-144.
27. Ibid sid. 127-132 och sid. 12 (§ 21).
28. Ibid sid. 151.
29. Motioner FK 1933:519, Ak 1933:488 och AK 1933:499.
30. Motioner AK 1933:496 och AK 1933:497. De framförda förslagen till obligatorisk försäkring är inte helt identiska. Skillnader mellan förslagen är emellertid ointressanta för vårt vidkommande.
31. Motioner FK 1933:551 och AK 1933:498.
32. Särskilda utskottets utlåtande 1933:18.
33. Ibid sid. 59 (§ 16) och sid. 61 (§ 21).
34. Ibid sid. 39-40.
35. Ibid sid. 48-49.
36. Ibid sid. 59 (§ 15) och sid. 53.
37. Ibid sid. 35-36. Det över regeringens krisprogram avgivna utlåtandet är nr 17.
38. Reservarbetslönen skulle fastställas av arbetslöshetskommissionen på ett sådant sätt att den inte översteg den lägsta

grovarbetarelönen på orten. Antag att lantarbetarelönen varit normerande vid denna fastställning och att lantarbetarelöner understiger lönerna vid vägarbete. Om hänvisningen till reservarbete gäller ett vägarbete blir därför den erbjudna lönen lägre än den vanliga i vägarbete, varför en vägran att anta en sådan hänvisning inte medför förlust av ersättning från arbetslöshetskassa.

39. Särskilda utskottets utlåtande 1933:17, sid. 129-130.
40. Nyman, Svensk parlamentarism 1932-1936, sid. 136. I den följande riksdagsdebatten antyder utskottsordföranden Hamrin, att det varit fråga om en missuppfattning att det inte blev majoritet för samma beslut som i fråga om reservarbeten. Protokoll AK 1933:50, sid. 90.
41. Särskilda utskottets utlåtande 1933:18, sid. 70-90.
42. Nyman, a. a., sid. 124. Av den följande riksdagsdebatten och voteringen visade sig högerfronten för övrigt stabil.
43. En detaljerad beskrivning av krisuppgörelsen återfinns i Nyman, a. a. samt i Nyman, Krisuppgörelsen mellan socialdemokraterna och bondeförbundet 1933.
44. Protokoll FK 1933:47, sid. 105-106 och AK 1933:50, sid. 117-123.
45. Se t ex protokoll FK 1933:47, sid. 79-81 (Bergman). Se också G. Andersson, Från bondetåget till samlingsregeringen, sid. 120.
46. Proposition 1934:38.
47. Ibid sid. 11 (§ 16) och sid. 44-45.
48. Ibid sid. 10 (§ 15) och sid. 45-46.
49. Ibid sid. 12 (§ 21) och sid. 33-41.
50. Ibid sid. 72-73.
51. Ibid sid. 47-48.
52. Motioner FK 1934:298, FK 1934:303, AK 1934:532 och AK 1934:536.
53. Motioner AK 1934:525 och AK 1934:537.
54. Motion FK 1934:299.
55. Andra utskottets utlåtande 1934:37.
56. Ibid sid. 33-34.
57. Ibid sid. 71-80.

58. Protokoll FK 1934:37, sid. 54-57 och AK 1934:40, sid. 59-72.
59. Wigforss, Minnen II, sid. 286.
60. Detta erkändes öppet av Möller. Protokoll FK 1933:47, sid. 73 och FK 1934:37, sid. 13.
61. Protokoll AK 1934:40, sid. 38 (Österström).
62. Arbetsgivareföreningen och Industriförbundet avstyrkte bestämt departementsutredningens förslag i sina remissvar (Industria 1933, sid. 121-127 och Industriförbundets meddelanden 1933:1, sid. 11-18). I Industria bedrevs för övrigt en ytterst häftig kampanj mot försäkringen åren 1932-1933.
63. Andra lagutskottets utlåtande 1934:37, sid. 79-80 samt protokoll FK 1934:37, sid. 20-21 (Westman).
64. En rad kommunistiska pamfletter riktade mot arbetslöshetsförsäkringen publicerades under åren 1932-1934 som t ex E. Andersson, Politiskt nödhjälpsarbete eller effektiv arbetslöshetsförsäkring och folkpensionering; De arbetslösa och AK; A. Spångberg, Arbetslöshetsförsäkring. Vad innebär regeringsförslaget?; A. Spångberg, Luftförsäkringen mot arbetslösheten. Se också protokoll AK 1935:50, sid. 96-102 (Spångberg) och sid. 108-110 (Hagberg) samt AK 1934:40, sid. 10-16 (Spångberg), sid. 40-44 (Hagberg) och sid. 45-47 (Andersson). Kommunisternas ovilja mot försäkringsbeslutet framkommer också i valmanifesten inför 1934 års val och i riksdagen under de närmaste följande åren.
65. Svensk Typografitidning 1934, sid. 105.
66. A. Spångberg, Luftförsäkringen mot arbetslösheten, sid. 3.
67. Ny Tid 28/5 1934.
68. Se t ex Tiden 1934, sid. 362-366 och Ny Tid 28/5 1934. Från fackförbundshäll framfördes också liknande synpunkter som exempelvis i Handelsarbetaren 1934, sid. 105.

Avsnitt 7

1. Protokoll öfver Svenska Typografförbundets tredje förbunds-
mötes förhandlingar 1895, sid. 69.
2. Vi bortser tills vidare från effekter på ersättningsvillko-
ren.
3. Skrivelserna återfinns i Socialdep handl 17 mars 1933 nr
44.
4. Socialdemokraten 6/9 1932.
5. Fackföreningsrörelsen 1925 bd II, sid. 76. Arbetslöshetsför-
säkringen finns överhuvudtaget inte omnämnd i besparingskom-
mitténs betänkande (SOU 1925:8). Även i remissvaret på 1925
års arbetslöshetsbetänkande (SOU 1925:29), vilket ej heller
behandlat arbetslöshetsförsäkringsfrågan, betonades kravet
på arbetslöshetsförsäkring. Berättelse över Landsorganisatio-
nens i Sverige verksamhet 1925, sid. 135-141.
6. Sid. 2. Yttrandet återfinns i not 3 angiven källa, nr I.
7. Se t ex Bokbinderi-Arbetaren 1932:2, sid. 11, Grovarbetaren
1923:1, sid. 6-8, Kommunalarbetaren 1923:1, sid. 3, Metallar-
betaren 1923:9, sid. 1, Svensk Typograftidning 1923, sid.
28-29 samt Fackföreningsrörelsen 1923, bd I, sid. 82.
8. Den tremannakommitté som förberedde motionen bestod av LO-
ordföranden Thorberg, f d LO-ordföranden Lindqvist samt Oskar
Hagman, som varit kassör i målareförbundet 1913-20.
9. Det rörde sig om två förordningar, en (nr 264) om erkända ar-
betslöshetskassor och en (nr 265) om statsbidrag till erkända
arbetslöshetskassor.
10. Vissa smärre ändringar i förordningarna skedde vid 1936,
1937 och 1938 års riksdagar. De eventuella effekterna av des-
sa har vi negligerat i den fortsatta framställningen.
11. Uppgifter om kassabildandet 1935-1940 återfinns i Sifferupp-
gifter över Landsorganisationens och förbundens verksamhet
1931-1940, sid. 58 samt i SOU 1948:39, sid. 91.
12. Ibid.
13. Westerståhl, Svensk fackföreningsrörelse.
14. Ibid sid. 125.
15. Se exempelvis Bokbinderiarbetaren 1937:6, sid. 91-92, Bryg-
geriarbetaren 1936:2, sid. 2 samt Svensk Typograftidning
1934, sid. 429-430. Den negativa inställningen framgår emel-
lertid tydligast genom att inga positiva initiativ togs.

16. Detta framgår klart i den av socialstyrelsen utgivna handboken för erkända arbetslöshetskassor 1935, sid. 81-82. Många förbund drev också en kraftig upplysningsverksamhet i denna fråga. Se t ex Förbundet 1939 okt-dec, sid. 1, Metallarbetaren 1937:8, sid. 3, Metall och arbetslöshetsförsäkringen, sid. 17, Utredning rörande Arbetslöshetskasseproblemet för målare, sid. 35-36 samt Sjöfolkets arbetslöshetskassa, sid. 46.
17. Se exempelvis Metall och arbetslöshetsförsäkringen, sid. 9-10 samt Metallarbetaren 1937:11, sid. 5. Erfarenheter från exempelvis Danmark pekade på att oorganiserade praktiskt taget inte anslöt sig till kassorna.
18. Handbok för erkända arbetslöshetskassor 1935, sid. 143 ff.
19. Bl a riskerades i vissa fall lönesänkningar vid övergången till erkänd kassa eftersom individuella överbetalningar (utöver avtalens minimilöner) skulle kunna gå förlorade i samband med skälighetsprövningen av lönen i "lämpligt arbete". Se Bokbinderiarbetaren 1937:6, sid. 91 samt Svensk Typografitidning 1934, sid. 430 och 1944, sid. 72.
20. Man kan här använda olika perioder vid mätningen av arbetslösheten. Perioden bör dock vara densamma för förbunden och dessutom så lång att förbunden uppfattade arbetslösheten som "normal". De i texten angivna arbetslöshetssiffrorna avser genomsnittet 1923-30 enligt bilaga 4, men någon väsentlig skillnad erhålles ej om någon annan längre period väljs. Löneuppgifterna har hämtats ur lönestatistisk årsbok för år 1934. Siffror har kunnat erhållas för elva av kassabildarna, de undantagna är frisörerna och musikerna. För förbund som ej upprättade kassor finns arbetslöshetsuppgifter tillgängliga för 19 och löneuppgifter för 17. Löneskillnaden mellan kassabildare och ej kassabildare är signifikanta enligt Mann-Whitneys U-test. Arbetslösheten ger enligt detta test ingen signifikant skillnad något som givetvis sammanhänger med att arbetslöshetsfördelningen är ytterst "skev", dvs att icke-kassabildarna kännetecknas dels av mycket liten och dels av mycket hög arbetslöshet.
21. T ex för pappersindustriarbetarna.
22. Haber-Murray, Unemployment Insurance in the American Economy, sid. 203-207 samt Malisoff, The Insurance Character of Unemployment Insurance, sid. 32-33.
23. Protokoll förda vid Landsorganisationens i Sverige åttonde ordinarie kongress 1922, sid. 200-201.
24. Återfinns i Fackföreningsrörelsen 1928, bd 2, sid. 615 ff.
25. Se t ex ibid sid. 621.

26. De arbetslösas föreningar stod kommunisterna nära. Vid exempelvis De Arbetslösas Landskonferens i mars 1927 krävdes att försäkringen skall vara obligatorisk och omfatta alla arbetare, att understödet skall vara så tilltaget att det möjliggör full försörjning för den arbetslöse och dennes familj samt att staten och arbetsköparna skall erlägga hälften var av försäkringsavgifterna. Det kan också nämnas att såväl Landssekreterariatet som socialdemokratiska partistyrelsen inbjödits till konferensen men avstod från deltagande (på grund av den kommunistiska regin). Protokoll fört vid De Arbetslösas Landskonferens den 11-13 mars 1927, sid. 5 och sid. 46.
27. Avsnitt 2 fotnot 170.
28. Arbetslöshetsuppgifterna hämtade ur bilaga 4. För ett Gentförbund (eldareunionen vilken förenade senare uppgick i sjöfolksförbundet) finns inga arbetslöshetsuppgifter tillgängliga.
29. Se t ex Kommunalarbetaren 1932, sid. 25 och sid. 107 samt Kommunalarbetareförbundets styrelse- och revisionsberättelser för åren 1928 (sid. 87) och 1930 (sid. 88).
30. Fackföreningsrörelsen 1928, bd 2, sid. 620.
31. Ibid.
32. Ibid, sid. 623.
33. Stockholms stadsfullmäktiges protokoll år 1904, sid. 75. Man beslöt då att kommitténs förslag ej skulle föranleda någon åtgärd.
34. Se t ex Wennås, Ohlin, Folkpartiet och socialliberalismen, sid. 114-115 samt Rönnblom, Den liberala folkrörelsen i På liberalismens grund, sid. 22-23.
35. Se t ex Östlind, Svensk samhällsekonomi 1914-1922, sid. 461-466 och SOU 1931:20, sid. 178-179. Enligt den sistnämnda källan uppgick den skyddade sektorns timlöner år 1922 till 80 procent av 1920-års nivå. Den konkurrensutsatta sektorns motsvarande tal var endast 65 procent.
36. Edgren, Faxén, Odhner, Lönebildning och samhällsekonomi.
37. Se t ex Verkstäderna 1922 (sid. 32), 1923 (sid. 241) och 1924 (sid. 172-173), Arbetsgivareföreningens styrelse- och revisionsberättelser för år 1924 (sid. 41 och 47), 1925 (sid. 14-16), 1926 (sid. 17-20), 1927 (sid. 20) och 1928 (sid. 27), Socialstyrelsens yttrande över sakkunnigförslaget den 11 februari 1926, sid. 2, Industriförbundets yttrande över 1926 års arbetslöshetssakkunnigas betänkande den 20 oktober 1928, sid. 7, Nationalekonomiska föreningens förhandlingar 1931, sid. 98-102 (Heckscher) samt protokoll AK 1932:14, sid. 44-45 (Järte).

38. Verkstäderna 1924, sid. 173.
39. Ullenhag, Den solidariska lönepolitiken i Sverige, sid. 26 ff. Se också Tiden 1925, sid. 129-138 och 390-398.
40. Protokoll från Sveriges Socialdemokratiska Arbetarepartis trettionde kongress 1928, sid. 476-477. Se också Westerståhl, a. a., sid. 39-40 och Karlbohm, Den svenska fackföreningsrörelsen, sid. 206-209.
41. Strängt taget var de nämnda företeelserna en ständig följetong under 1920-talet debatter. De behandlades i riksdagen (t ex motion AK 1925:385 och motion AK 1928:289), under andra debatter (t ex Svenska stadsförbundets tidskrift 1928, sid. 461 och Ekonomisk tidskrift 1925, sid. 80-81), i tidskrifter (t ex Svensk Tidskrift 1923, sid. 503-508 och Verkstäderna 1922, sid. 171 och 217 samt 1924, sid. 172-173), i remissyttranden (t ex Socialstyrelsens yttrande över sakkunigförslaget den 11 februari 1926, sid. 3 och Kommerskollegii utlåtande den 25 februari 1928 över 1926 års arbetslöshetssakkunnigas förslag angående arbetslöshetsförsäkring m m, sid. 31) i offentliga utredningar (t ex SOU 1927:4, sid. 162-172 och SOU 1931:20, sid. 391-394), i pamfletter (t ex Hjalmarsson, Fackföreningspolitik och borgerlig samhällssyn, kap III och Cassel, Understödspolitikens urartning, sid. 23) samt i arbetsgivareföreningens styrelse- och revisionsberättelser (t ex 1924, sid. 21 och sid. 65-67, 1925, sid. 35 och sid. 66-67 samt 1926, sid. 48-49). Se också avsnitt 4 fotnoter 103 och 104.
42. I t ex yttrandet över departementsutkastet 1926 skriver försäkringsinspektionen att beteckningen arbetslöshetsförsäkring är missvisande så länge de försäkrade själva kan framkalla ersättningsfallen. Enligt försäkringsinspektionen var det ej heller tillräddligt att anförtro verksamheten åt kassor över vilkas förvaltning man saknar inflytande. Motsvarande synpunkter framförs i yttrandet över SOU 1928:9. Se också fotnot 46.
43. Protokoll AK 1928:13, sid. 61-62.
44. Se t ex motion AK 1925:385, sid. 7-8.
45. Per Nyström i Ord & Bild 1970, sid. 338.
46. Se t ex Nordisk försäkringstidskrift 1933, sid. 33-35 (Cramér) och sid. 16-25 (Lundberg). Lundberg var av de båda den mest aktive i arbetslöshetsförsäkringsdebatten. Se densammes Arbetslöshetsförsäkring, Nordisk försäkringstidskrift 1926, sid. 33 ff, samt Synpunkter på arbetslöshetsförsäkringen. Föredrag i Göteborgs Försäkringssällskap 13 dec 1932.
47. Nordisk försäkringstidskrift 1933, sid. 40.
48. Årsinkomsten för en manlig lantarbetare uppgick år 1920 till 61 procent av genomsnittsinkomsten för manliga arbetare inom industri- och hantverk, handel och transportväsen, allmän

- tjänst m m. Motsvarande tal för 1930 var endast 40 procent. Lönepuppgifterna har hämtats ur Lönestatistisk årsbok 1930, sid. 11 och 44. Lant- och skogsarbetarnas svårigheter att upprätta kassor har berörts i avsnitt 2.6. Lantarbetareförbundets blygsamma numerär under 1920-talet tyder på svårigheter att inränga lantarbetare i ett Gentsystem. Så sent som 1930 fanns endast ca tio tusen organiserade lantarbetare. Se också Montgomery, Svensk ekonomisk historia 1913-1939, sid. 161-162 och sid. 229-234.
49. Se t ex SOU 1928:9, sid. 134 och 487 samt Svenska Stadsförbundets Tidskrift 1928, sid. 462 och 477.
 50. Detta är det i avsnitt 4.2 beskrivna förslaget av år 1921.
 51. SOU 1931:20, sid. 179 och Lönestatistisk årsbok för Sverige 1934, sid. 84.
 52. Detta uppges i alla fall i Protokoll FK 1928:13, sid. 48 samt i Fackföreningsrörelsen 1928, bd 1, sid. 197.
 53. Svenska Arbetsgivareföreningens Styrelse- och revisionsberättelse för år 1930, sid. 61.
 54. Se Tjänstemannaorganisationernas Arbetslöshetskommittés rapport för verksamhetsåret 1930.
 55. Den brokiga skaran av tjänstemannaorganisationer gör det svårt att närmare utreda kassaverksamhetens utbredning. Förutom i de i texten nämnda organisationerna fanns kassor bl a hos Svenska bankmannaföreningen och Sveriges grafiska faktors förbund.
 56. Se t ex Arbetsledaren 1926 (sid. 50-51 och 457-458), 1927 (sid. 354 och 371-372) och 1928 (sid. 50-51 och 54-55).
 57. Centralstyrelsens berättelse över Sveriges Arbetsledareförbunds verksamhet under år 1932, sid. 21.
 58. Malmström, Svenska Industritjänstemannaförbundet 1920-1945, sid. 76-77. Enligt Elvander började tjänstemännen under 1930-talet att "bli en politisk maktfaktor; partierna måste ta allt större hänsyn till tjänstemannaväljarna". Elvander, Intresseorganisationerna i dagens Sverige, sid. 30-31.
 59. SOU 1931:20, sid. 78. Fattigvårdsstatistiken urskiljer först från och med 1923 arbetslösheten som en understödsorsak.
 60. Remissvaren återfinns i Landkommunernas Tidskrift 1928:12 och i Svenska Stadsförbundets Tidskrift 1928, sid. 503-506.
 61. Konferensprotokollet återfinns i Svenska Stadsförbundets Tidskrift 1928, sid. 453-489.
 62. Se exempelvis ibid sid. 457, 468 och 484-486.

63. Återfinns i Socialdep handl. 17 mars 1933. Nr 44.
64. Drougge, Utredning angående kommunal understödsverksamhet i anledning av arbetslöshet speciellt sid. 10-12 och sid. 49 ff. Se också Statens Arbetslöshetskommissions berättelse 1925-1934, sid. 413 ff.
65. Proposition 1929:210.
66. Motion FK 1930:108.
67. Nordström, Svensk arbetslöshetspolitik, sid. 155.
68. Vi har tidigare noterat att de två primärkommunala remissinstanserna inte tog klar ställning i själva försäkringsfrågan. Om dock försäkring skulle införas borde den, enligt stadsförbundet, vara obligatorisk. Svenska Stadsförbundets Tidskrift 1928, sid. 505.
69. Frisinnade Landsföreningens förtroenderåds protokoll 1 maj 1929, § 14.
70. Frisinnade Landsföreningens verkställande utskotts protokoll 17 juni 1932, § 2.
71. Ibid.
72. Se t ex protokoll AK 1909:54, sid. 13 och 24 samt FK:s TU (No 1) utlåtande 1910:24, sid. 7.
73. Se fotnot 19.
74. Metallarbetaren (1926:11, sid. 1) kommenterade exempelvis beslutet i följande ordalag: "Arbetarna hade troligen hellre sett att regeringen fällts på en proposition i frågan, än att regeringen skall sitta kvar och de arbetslösa alltjämt vänta på en lösning".
75. Se fotnot 64. Borgarna å sin sida vände sig kraftigt mot detta "sabotage". Se t ex Svenska Arbetsgivareföreningens styrelse- och revisionsberättelse för år 1927 (sid. 18) och 1930 (sid. 23-24), Svenska Stadsförbundets Tidskrift 1928, sid. 462 och 477 samt Statens Arbetslöshetskommissions utlåtande över 1926 års arbetslöshetssakkunnigas betänkande och förslag, sid. 3. "Sabotaget" bestod väsentligen i alltför "generösa" kontantunderstöd och marknadslönesättning vid kommunala reservarbeten. Försöket att inrätta en kommunal arbetslöshetskassa i Malmö år 1926 (se avsnitt 3.1) skulle, om det hade förverkligats, varit ett utmärkt exempel på "sabotaget".
76. Se avsnitt 3 fotnot 11.
77. Protokoll från Sveriges Socialdemokratiska Arbetarepartis elfte kongress 1920, sid. 56.

78. Socialdemokraternas växlande uppfattning främkommer bl a i tre broschyrer författade av Möller: Arbetslöshetsförsäkringen jämte andra sociala försäkringar (1926), Humanitet och arbetslöshet (1928) samt Svensk arbetslöshetspolitik - socialdemokratisk eller borgerlig (1930). I den första ges Gentsystemet företräde, i den andra ges obligatorielinjen företräde medan det i den tredje sägs att det är för tidigt att svara på huruvida försäkringen bör vara frivillig eller obligatorisk.
79. Landgren, Den "nya ekonomien" i Sverige, Lewin, Planhushållningsdebatten och Öhman, Svensk arbetsmarknadspolitik 1900-1947.
80. Wigforss, Minnen III, sid. 29.
81. Tiden 1928, sid. 507.
82. SOU 1934:1, sid. 182 ff. Myrdal använder inte begreppet automatisk stabilisator utan talar i stället om en "konjunkturutjämningsfond", vilken får en konjunkturstimulerande effekt vid en konjunkturedgång och en dämpande effekt på en konjunkturuppgång. Ett sådant resonemang blev mer allmänt under åren kring det andra världskrigets slut. Se t ex SOU 1944: 57, sid. 109 ff där man bl a diskuterar konjunkturvariabla understöd för att höja stabiliseringseffekten.
83. Landgren, a. a., sid. 290.
84. Lewin, a. a., sid. 95.
85. I sitt yttrande över ett förslag till anordnandet av beredskapsarbeten 1931 sade t ex industriförbundet: "Att den offentliga verksamhet, som omfattade ej endast de statliga utan även de kommunala arbetena, i möjlig mån anpassades efter konjunkturerna, framstode otvivelaktigt såsom önskvärt, även om betydelsen härav ej borde överskattas för ett samhälle, vilket liksom Sverige genom en omfattande utrikeshandel och genom anslutning till guldmyntfoten vore i så hög grad direkt beroende av det internationella konjunkturläget". Prop 1931: 202, sid. 61. Liknande synpunkter framgår i fotnot 37 angivna källor.
86. Se t ex motion AK 1908:32, sid. 3, AK:s TU (nr 4) utlåtande 1910:32, sid. 14 samt protokollet AK 1910:35, sid. 46 (Wijk).
87. Lewin, a. a., sid. 96.
88. Öhman, a. a., sid. 149.
89. Undersökningen har omfattat riksdagsdebatter om arbetslöshetsförsäkringen, remissdebatter, utskottsutlåtanden med tillhörande reservationer, motioner och propositioner. Dessutom ingår debattprotokoll från nationalekonomiska föreningen och Svenska försäkringsföreningen samt socialdemokratiska valprogram och Tiden.

90. I en ledande artikel i Tiden 1930, sid. 581, enligt Landgren författad av Wigforss, heter det i en kommentar till den amerikanska arbetslöshetsförsäkringsdebatten att den "statliga hjälpen åt de arbetslösa bör i Amerika ha en bundsförvant i den vitt utbredda tron på nyttan av att hålla vid makt de breda lagrens köpkraft" och att det inte behöver "vara en allt för främmande tanke, att köpkraften kan hållas uppe genom försäkring". Av arbetslöshetsförsäkringsdebatten att döma syns av politikerna Wigforss ha varit den ende konsekvente socialdemokratiska "keynsianen".
91. Se t ex protokoll EK 1931:35, sid. 70 (Möller) och proposition 1933:209, sid. 68-69.
92. Protokoll AK 1932:14, sid. 35-36.
93. Ibid sid. 44-45.
94. Ibid sid. 46.
95. Protokoll AK 1934:40, sid. 28.
96. Öhman, a. a., sid. 149.
97. Wigforss, Den nya ekonomiska politiken, Ekonomisk tidskrift 1960, sid. 193.
98. Steiger, Till frågan om den nya ekonomiska politikens tillkomst i Sverige, Arkiv 1972:1.
99. Wigforss, Ideologi i praktisk politik, Tiden 1967, sid. 529.
100. SOU 1925:29.

Avsnitt 8

1. Proposition 1941:214, bilaga A, sid. 5. Som jämförelse kan nämnas att den genomsnittliga industriarbetarlönen för män uppgick till något över 12 kronor. Lönestatistisk årsbok 1940, sid. 93.
2. Proposition 1941:214.
3. Ibid, bilaga A.
4. Andra lagutskottets utlåtande 1941:33.
5. Protokoll FK 1941:42, sid. 29 och AK 1941:42. sid. 50.
6. Protokoll FK 1941:42, sid. 27.
7. SOU 1963:40, bilaga 1.
8. Ibid.
9. SOU 1948:39.
10. Svenska Tobaksindustriarbetareförbundets styrelseberättelse för åren 1953-1957, sid. 7-8.
11. Protokoll fört vid Svenska Pappersindustriarbetareförbundets nionde ordinarie kongress 1953, sid. 186.
12. Protokoll förda vid Sveriges Arbetares Centralorganisations fjortonde kongress 1953, sid. 158.

Bilaga 1: Fackförbundens sammanlagda medlemsantal 1892 - 1934

År	Summa	År	Summa	År	Summa
1892	9.597	1907	250.667	1922	343.982
1893	10.245	1908	212.901	1923	365.114
1894	11.523	1909	147.891	1924	417.520
1895	15.191	1910	117.981	1925	443.944
1896	23.312	1911	115.898	1926	471.750
1897	37.275	1912	121.509	1927	493.687
1898	59.429	1913	135.793	1928	527.258
1899	64.201	1914	144.447	1929	567.645
1900	65.829	1915	158.391	1930	613.605
1901	67.349	1916	194.186	1931	647.935
1902	66.499	1917	255.479	1932	655.856
1903	78.088	1918	304.654	1933	647.585
1904	97.878	1919	366.953	1934	667.761
1905	104.080	1920	399.182		
1906	179.644	1921	559.651		

Källor: Sifferuppgifter och grafiska framställningar över Landsorganisationens och de svenska fackförbundens ekonomiska verksamhet under 25 års perioden 1888-1912, sid 8-9, Sifferuppgifter och grafiska framställningar över Landsorganisationens och förbundens verksamhet åren 1913-1930, sid 6-7 samt Sifferuppgifter över Landsorganisationens och förbundens verksamhet 1931-1940, sid 6-7.

Bilaga 2: LO-förbundens medlemsantal den 31 december 1934

Förbund med arbetslöshetsförsäkring

Beklädnadsarbetareförbundet	16.880
Bleck- och plåtslagareförbundet	2.301
Bokbindareförbundet	5.633
Bryggeriindustriarbetareförbundet	6.511
De förenade förbunden	8.249
Elektriska arbetareförbundet	6.535
Frisörarbetareförbundet	1.500
Gjutareförbundet	6.941
Gruvindustriarbetareförbundet	5.890
Handelsarbetareförbundet	24.346
Hotell- och restaurangspersonalförbundet	11.135
Kommunalarbetareförbundet	29.866
Litografförbundet	2.208
Livsmedelsarbetareförbundet	22.150
Metallindustriarbetareförbundet	109.068
Målareförbundet	9.946
Sadelmakare- och tapetserareförbundet	2.010
Sko- och läderindustriarbetareförbundet	11.180
Skorstensfejeriarbetareförbundet	478
Telegraf- och telefonmannaförbundet	5.782
Textilarbetareförbundet	32.380
Tobaksindustriarbetareförbundet	2.363
Träindustriarbetareförbundet	16.688
Typografförbundet	9.760
Summa	349.800

Förbund utan arbetslöshetsförsäkring

Byggnadsträarbetareförbundet	22.166
Försäkringsfunktionärernas förbund	1.012
Grov- och fabriksarbetareförbundet	62.945
Järnvägsmannaförbundet	35.489
Kakel- och plattarbetareförbundet	429
Lantarbetareförbundet	16.725
Murareförbundet	8.515
Pappersindustriarbetareförbundet	34.405
Postmannaförbundet	6.704
Sinnessjukvårdspersonalens förbund	2.638
Sjöfolksförbundet	10.979
Skogs- och flottningsarbetareförbundet	23.373
Stenindustriarbetareförbundet	9.040
Sågverksindustriarbetareförbundet	27.359
Transportarbetareförbundet	27.256
Tunnbinderiarbetareförbundet	187
Väg- och vattenbyggnadsarbetareförbundet	<u>14.309</u>
Summa	303.531

Källa: Berättelse över Landsorganisationens verksamhet
år 1934, sid 9.

Bilaga 3: Ersättningsrelationer år 1929

Vid beräkningen av ersättningsrelationerna har det syntts lämpligt att indela förbunden i olika grupper i enlighet med basmaterialets beskaffenhet. Basmaterialet har utgjorts av arbetslöshets- och lönestatistik. Arbetslöshetsuppgifterna har väsentligen hämtats ur Arbetslösheten inom fackförbunden, löneuppgifterna ur Lönestatistisk årsbok för år 1929 och uppgifterna om utbetald försäkringsersättning (inklusive reshjälp) ur Sifferuppgifter och grafiska framställningar över Landsorganisationens och förbundens verksamhet åren 1913-1930.

Till grupp 1 har förts de förbund för vilka välpreciserade arbetslöshets- och löneuppgifter finns tillgängliga. Dessutom krävs att arbetslöshetsuppgifterna avser årets samtliga veckor (eller månader). Grupp 1 består av nio förbund med tillsammans taget 65.017 medlemmar. Gruppen omfattar således 23 procent av de 24 försäkringsförbundens sammanlagda medlemsantal. I tabell 1 visas hur ersättningsrelationerna beräknats. För beklädnadsarbetare, bokbindare, elektriker, gruvindustriarbetare, litografer och typografer har uppgifter om antalet fristämplade veckor hämtats ur Arbetslösheten inom fackförbunden sid 21. I den där förekommande sammanställningen saknas uppgifter för bleck- och plåtslagare samt målare. För det förstnämnda anges emellertid i 1929 års verksamhetsberättelse en uppgift över antalet på grund av arbetslöshet fristämplade veckor. Den där angivna siffran har här använts. Målarna redovisar i 1930 års verksamhetsberättelse en undersökning rörande arbetslösheten under det året. Den summerade siffran över antalet arbetslösa veckor under året har medtagits i tabell 1. Arbetslöshets- och löneuppgifterna liksom ersättningsrelationen för målareförbundet hänför sig alltså till år 1930. Löneuppgifter för elektriker finns publicerade först år 1930. Den då angivna daglönen har reducerats till 1929 års nivå med hjälp av index för samtliga arbetares daglönutveckling. Även om arbetslöshetsuppgifterna i tabell 1 är välpreciserade skall det observeras att de utgör minimivärden. Fristämpling förekom nämligen först då arbetslöshet varat några dagar, vanligtvis motsvarande en vecka. Ersättningsrelationerna

är därför sannolikt något överskattade. Speciellt gäller detta gruvindustriarbetareförbundet med dess månadskontingenter. Fristämpling i det fallet ägde nämligen rum först då arbetslösheten varat minst 14 dagar. Antalet fristämplade månader inom gruvindustriarbetareförbundet uppgick till 7.073 vilket här omvandlats till veckor genom att siffran multiplicerats med 52/12.

Tabell 1

Förbund	Totalt understöd	Arbetslösa veckor	Understöd per vecka	Veckolön	Ersättningsrelation
Beklädnads	38.124	57.105	0,67	41,16	0,0163
Bleck- och plåt	50.532	12.588	4,01	57,00	0,0704
Bokbindare	46.134	11.390	4,05	65,94	0,0614
Elektriker	31.451	19.706	1,60	77,70	0,0206
Gruvindustri	4.629	30.650	0,15	64,52	0,0025
Handels	52.010	53.303	0,98	56,34	0,0174
Litografer	10.140	1.326	7,65	65,94	0,1160
Malare	340.211	102.358	3,32	88,62	0,0575
Typografer	162.614	20.350	7,99	65,94	0,1212

Till grupp 2 har hänförts de förbund för vilka välpreciserade löne- och arbetslöshetsuppgifter finns tillgängliga. Förbunden tillämpade emellertid färre än 52 avgiftsperioder per år varför fristämplingsuppgifterna underskattar det totala antalet arbetslösa veckor. Till gruppen hör fem förbund med tillsammans 149.799 medlemmar, dvs 53 procent av försäkringsförbundens totala medlemsantal. I tabell 2 redovisas ersättningsrelationerna med utgångspunkt från antalet kända fristämplade veckor.

Tabell 2

Förbund	Totalt understöd	Fristämplade veckor	Understöd per vecka	Veckolön	Ersättningsrelation
Gjutare	27.414	9.659	2,84	56,76	0,0500
Kommunal	76.699	37.322	2,06	79,44	0,0259
Metall	776.902	299.691	2,59	56,76	0,0456
Skor	153.067	62.425	2,45	42,36	0,0578
Träindustri	145.813	76.383	1,91	47,40	0,0403

De i tabell 2 framräknade ersättningsrelationerna representerar ett maximum för relationernas storlek (dvs under förutsättningen att ingen arbetslöshet existerat under de avgiftsfria veckorna). På något vis måste emellertid arbetslösheten under de avgiftsfria veckorna också uppskattas. Som utgångspunkt för denna skattning har vi valt den uppskattning av arbetslöshetstid per medlem under hela året som gjorts i Arbetslösheten inom fackförbunden (sid 23). Detta genomsnitt har härefter multiplicerats med respektive förbunds genomsnittliga medlemsantal under år 1929. I tabell 3 återfinns de på grundval härav framräknade ersättningsrelationerna.

Tabell 3

Förbund	Arbetslösa veckor	Understöd per vecka	Ersättningsrelationer
Gjutare	10.146	2,70	0,0476
Kommunal	42.473	1,81	0,0228
Metall	308.798	2,52	0,0444
Skor	65.566	2,33	0,0550
Träindustri	81.131	1,80	0,0380

En kontroll av siffrorna i tabell 3 ger vid handen att storleken är rimlig. Kontrollen har utförts med beaktande av att siffrorna måste vara mindre än i tabell 2 samt att arbetslösheten kan antas vara högre under de avgiftsfria veckorna jämfört med övriga veckor. Vore arbetslösheten lika stor skulle för kommunalarbetarna den i tabell 2 upptagna arbetslöshets-siffran uppjusteras med faktorn 52/51 och för övriga förbund med faktorn 52/50. För samtliga förbund, utom metall, blir den på så sätt framräknade kontrollsiffran lägre än den i tabell 3 angivna, något som vi bör förvänta oss om arbetslösheten varit högre under de avgiftsfria veckorna. Differensen för metalls dels är emellertid mycket liten och även om den i tabell 3 angivna arbetslöshets-siffran skulle uppjusteras skulle rimliga förändringar endast medföra någon bråkdels procents förändring av ersättningsrelationen. Under rimliga förutsättningar kommer under alla omständigheter metalls avrundade kvot att uppgå till 4,4 procent.

Grupp 3 omfattar fem förbund med tillsammantaget 56.838 medlemmar, dvs 20 procent av försäkringsförbundens totala medlemskader. För de fem förbunden finns löneuppgifter tillgängliga. Däremot saknas uppgifter angående antalet på grund av arbetslöshet fristämplade veckor. Antalet arbetslösa veckor måste därför uppskattas med hjälp av kända siffror rörande arbetslöshetsprocenten, vilka framräknats av socialstyrelsen på basis av uppgifter som förbundsavdelningarna insänt. Uppskattningen av antalet arbetslösa veckor har här genomförts på så sätt att ett förbunds arbetslöshetsprocent multiplicerats med genomsnittsantalet medlemmar i förbundet. Den härigenom erhållna siffran uttrycker det antal medlemmar som i genomsnitt var arbetslösa hela året, dvs under varje vecka. Denna siffra har sedan multiplicerats med 52. De fem förbundens ersättningsrelationer framgår av tabell 4.

Tabell 4

Förbund	Totalt understöd	Arbetslösa veckor	Understöd per vecka	Veckolön	Ersättningsrelation
Bryggeri	23.484	13.780	1,70	67,80	0,0251
De förenade	75.374	30.316	2,49	47,88	0,0520
Livsmedel	327.370	94.016	3,48	63,18	0,0551
Textil	170.051	44.304	3,84	36,30	0,1058
Tobak	12.111	4.524	2,68	50,04	0,0536

Frågan är nu hur tillförlitliga de framräknade kvoterna är. Ett sätt att besvara frågan är att använda metoden till att beräkna antalet arbetslösa veckor för förbunden i grupp 1 och 2 och att därefter jämföra veckoantalet med de uppgifter som tidigare presenterats för dessa förbund. Inte oväntat finner vi den största procentuella avvikelser för gruvindustriarbetareförbundet, vars siffra i tabell 1 är baserat på månadsfristämplingar och därför tagen i underkant. Med den nu valda metoden kommer gruvindustriarbetarnas arbetslöshetssiffra att överstiga den tidigare med 34 procent. Det skall dock noteras att gruvindustriarbetarnas kvot är så oerhört liten varför denna ej märkbart kommer att påverkas av en eventuell uppjustering, eftersom förändringen för kvotens vidkommande rör sig om bråkdels procent. Uttrycks exempelvis gruvindustriarbetarnas kvot med tre decimaler sker ingen förändring alls. För resterande 13 förbund kommer den nu valda tekniken att underskatta antalet arbetslösa veckor med i genomsnitt sju procent. Det är alltså sannolikt att de i tabell 4 upptagna kvoterna överskattar den verkliga ersättningsrelationen. Siffrorna torde dock kunna anses vara hyggliga approximationer, eftersom rimliga tänkbara uppjusteringar av arbetslösheten endast ger smärre förändringar i kvoten. I tabell 5 visas ett räkneexempel på vilka värden kvoten kan ta då antalet arbetslösa veckor ändras. Beräkningen har skett enligt formeln $c = \frac{1}{b}$, där b är justeringsfaktorn för arbetslösheten ($b = 1,1$ innebär alltså att veckoantalet ökas med 10 procent) och c justeringsfaktorn för ersättningsrelationen.

Tabell 5

Förbund	b=0,9 c=1,111	b=1 c=1	b=1,1 c=0,909	b=1,2 c=0,833
Bryggeri	0,0279	0,0251	0,0228	0,0209
De förenade	0,0578	0,0520	0,0473	0,0433
Livsmedel	0,0612	0,0551	0,0501	0,0459
Textil	0,1176	0,1058	0,0962	0,0881
Tobak	0,0596	0,0536	0,0487	0,0447

Som framgår av räkneexemplet kommer kvoterna för alla utom textilarbetarna endast att ändras med bråkdelar av procent vid justeringar av arbetslöshetssiffrorna. Endast för textilarbetarna får en förändring i veckoantalet någon mer märkbar absolut effekt på ersättningsrelationen. Troligtvis är den i tabell 4 angivna kvoten för textilarbetarna någon procentenhet för hög.

Resterande försäkringsförbund har förts till grupp 4. Dessa förbund är fem till antalet och omfattar totalt 11.033 medlemmar eller 3,9 procent av det sammanlagda medlemsantalet i försäkringsförbunden. De i gruppen ingående 403 skorstensfejeriarbetarna är för få för att vara av något egentligt intresse. För skorstensfejarna saknas för övrigt, liksom för övriga förbund, några välpreciserade löneuppgifter, varför ersättningsrelationer ej kan beräknas. Arbetslöshetsuppgifter finns tillgängliga för resterande fyra förbund, varför understödet per arbetslös vecka kan uträknas och jämföras med motsvarande uppgifter i tabellerna 1, 3 och 4. Arbetslöshetssiffrorna baseras på fristämplingsuppgifter för frisörarbetare, hotell- och restauranganställda samt sadelmakare och tapetsere. Hotell- och restauranganställda tillämpade systemet med månadsavgifter, varför en justering måste ske på samma sätt som för gruvindustriarbetarna. Siffran över antalet arbetslösa veckor blir då något underskattad. Telegraf- och telefonmännens arbetslösa veckor har framräknats på basis av en undersökning över arbetslösheten inom förbundet, som

omfattade de medlemmar som under hela år 1929 ingick i förbundet (Arbetslösheten inom fackförbunden, sid 46). Det genomsnittliga antalet medlemmar inom förbundet översteg antalet konstanta medlemmar med 25 procent. Antalet arbetslösa veckor för de konstanta medlemmarna har därför multiplicerats med 1,25. I tabell 6 återfinns beräkningarna för de fyra förbunden.

Tabell 6

Förbund	Totalt understöd	Arbetslösa veckor	Understöd per vecka
Frisörarb	7.750	2.368	3,27
Hotell- och restaurang	2.565	11.648	0,22
Sadelmakare- och tapets	3.092	11.270	0,27
Telegraf- och telefon	5.851	2.406	2,45

Hotell- och restaurangpersonalens samt sadelmakarnas- och tapetserarnas understöd per vecka "överträffas" endast av gruvindustriarbetarnas. Med alla rimliga veckolöner kommer ersättningsrelationerna för dessa båda förbund att klart understiga 1 procent. Frisörarbetarnas samt telegraf- och telefonmännens understöd per vecka är av måttlig storlek jämfört med förbunden i tabellerna 1, 3 och 4. Frisörarbetarnas ersättningsrelation torde vara av storleksordningen 5 - 7 procent och telegraf- och telefonmännens ett par procentenheter lägre.

Bilaga 4: Genomsnittlig procentuell arbetslöshet inom fackför-
förbunden 1923 - 1930

<u>Fackförbund</u>	<u>Arbetslöshet</u>
Beklädnadsarbetareförbundet	6,5
Bleck- och plåtslagareförbundet	14,1
Bokbindareförbundet	4,1
Bryggeriindustriarbetareförbundet	3,9
Byggnadsträarbetareförbundet	24,5
De förenade förbunden	10,6
Elektriska arbetareförbundet	11,4
Gjutareförbundet	8,4
Grov- och fabriksarbetareförbundet	22,0
Gruvindustriarbetareförbundet	15,9
Handelsarbetareförbundet	7,1
Kommunalarbetareförbundet	4,2
Litografförbundet	1,9
Livsmedelsarbetareförbundet	10,6
Metallindustriarbetareförbundet	9,5
Murareförbundet	22,4
Målareförbundet	22,5
Pappersindustriarbetareförbundet	5,2
Sadelmakare- och tapetserareförbundet	9,5
Sko- och läderindustriarbetareförbundet	6,7
Stenindustriarbetareförbundet	8,9
Skogs- och flottningsarbetareförbundet	44,3 (endast åren 1929-30)
Sågverksindustriarbetareförbundet	25,2
Textilarbetareförbundet	3,0
Tobaksindustriarbetareförbundet	2,9
Transportarbetareförbundet	13,2
Träindustriarbetareförbundet	10,6
Typografförbundet	5,7
Väg- och vattenbyggnadsarbetareförbundet	19,3

Källa: Arbetslösheten inom fackförbunden samt därmed sammanhängande bestämmelser i förbundsstadgar och kollektivavtal, sid 2.

Bilaga 5: Arbetslöshetskassornas dagersättningar

Tabell 1: Arbetslöshetskassornas dagersättningar 1934

Förbund	Dagersättning	Anmärkning
Beklädnadsarbetare	1,50-2,00-2,50-3,00	Ej söndagar
Bleck- och plåtslagare	1,50-2,00	
Bokbindare	2,50-3,25-4,50	
Bryggeriindustriarbetare	2,00-3,00-4,00	Ej söndagar
De förenade förbunden	1,75-2,00-2,25-2,50-2,75	Ej söndagar
Elektriska arbetare	1,50-2,00-3,00	
Frisörarbetareförbundet	2,00-2,50-3,50-4,00-5,00	
Gjutareförbundet	1,75-2,50	
Gruvindustriarbetare	1,00-1,50-2,00	Ej söndagar
Handelsarbetare	2,00-2,50-3,50-4,50	Ej söndagar
Hotell- och restaurangpers	3,00	
Kommunalarbetareförbundet	2,50-3,00	Ej söndagar
Litografförbundet	3,33-4,50	Ej söndagar
Livsmedelsarbetareförb	2,00-3,00	
Metallindustriarbetare	1,50-2,25-3,00	
Målareförbundet	2,00	
Sadelm- och tapetserare	1,50-2,00-2,50-3,00-3,50	Ej söndagar
Sko- och läderindustriarb	1,50-2,50	
Skorstensfejeriarbetare	2,50	Ej söndagar. Dessutom 50 öre för medlem med försörjningsplikt
Telegraf- och telefonmänna	2,00	
Textilarbetareförbundet	1,25-1,75-2,50-3,25-4,00	Ej söndagar. Dessutom 25 öre för varje barn under 14 år
Tobaksindustriarbetare	1,50-2,00-3,00	
Träindustriarbetareförb	1,00-1,50-2,00-2,50	Ej söndagar
Typografförbundet	4,00	Sedan helt understöd uppburits stadgeenlig tid utbetalas 3/4 understöd. Till familjeförsörjare utgår dessutom 50 öre per dag

Anm: Dagersättningen gäller helbetalande manlig medlem.

Med tanke på förekomsten av differentierade dag ersättningar inom många av förbunden syns det lämpligt att se dag ersättningen i den lägsta klassen som en grundersättning (dvs en ersättning som alla ersättningsberättigade åtminstone hade rätt till). Den ersättning som utgick i den högsta klassen skall vi kalla maximiersättning. Grundersättningens reala utveckling framgår av tabell 2. Tabellen har konstruerats på basis av de olika kassornas reala grundersättningar 1899, 1906, 1913, 1920, 1927 och 1934, varvid Myrdal - Bouvins konsumentprisindex använts vid deflateringen. I syfte att ge en överskådlig bild av grundersättningens långsiktiga utveckling har vi valt 1934 som basår (detta års nominella och därmed reala ersättning återfinns i tabell 1). Övriga års värden har här efter relaterats till 1934 års (= 100). De efter år 1920 tillkomna fyra kassorna saknar egentlig relevans för den långsiktiga utvecklingen och har därför utelämnats.

Vissa intressanta iakttagelser kan göras i tabell 2. Två av de fyra äldsta kassorna hade år 1899 en real grundersättning som översteg 1934 års. Speciellt tobaksarbetarnas grundersättning har drastiskt reducerats sedan 1899. Tabellen avslöjar vidare att tre av de år 1906 existerande kassorna gav en bättre real ersättning 1906 än 1934. Motsvarande gäller för fem av de år 1913 verksamma kassorna. Den långsiktiga helhetsbilden är på samma gång både klar och splittrad. Den (i stort sett) negativa utvecklingen fram till 1920 och den här efter positiva utvecklingen framträder tydligt i tabellen. Splittrad är bilden emellertid då vi undersöker nettot av de negativa och positiva utvecklingsdragen. Av de tolv äldsta kassorna kom nettot för sju att bli positivt (ingångsvärdet i tabellen är lägre än utgångsvärdet). För de tre grafiska förbunden är den positiva långsiktiga utvecklingen synnerligen markant. Fem förbund fick vidkännas en negativ långsiktig utveckling. En majoritet av de tolv förbunden erfor således en förbättrad real grundersättning fram till och med 1934. Ser vi i stället utvecklingen från medlemssynpunkt har en klar majoritet potentiella försäkringstagare upplevt en försämring. Av det totala antalet medlemmar i de tolv förbunden befann sig år 1934 inte mindre än 76 procent i de fem förbund som redovisat

Tabell 2: Den reala grundersättningen under olika år då 1934=100

Förbund	1899	1906	1913	1920	1927	1934
Typografförbundet	66	63	57	84	90	100
Tobaksindustriarbetareförb	200	115	86	90	107	100
Metallindustriarbetareförb	117	112	101	56	90	100
Livsmedelsarbetareförb	88	84	76	42	90	100
Bleck- och plåtslagareförb		84	75	75	90	100
Gjutareförbundet		96	108	48	90	100
Sko- och läderindustriarb		112	126	56	90	100
Litografförbundet			45	42	90	100
Bokbindareförbundet			60	34	90	100
De förenade förbunden			108	40	90	100
Textilarbetareförbundet			121	78	90	100
Frisörarbetareförbundet			76	84	90	100
Bryggeriindustriarbetareförb				42	90	100
Träindustriarbetareförb				84	90	100
Kommunalarbetareförbundet				56	90	100
Målareförbundet				36	77	100
Sadelmakare- och tapets				56	90	100
Handelsarbetareförbundet				42	90	100
Beklädnadsarbetareförb				57	90	100
Hotell- och restaurangpers				57	90	100

en försämring (1913 års siffra är 74 procent).

En i arbetslöshetsförsäkringssammanhang relevant frågeställning gäller dagersatzningens storlek i relation till bortfallen lön. I detta sammanhang skall vi undersöka hur relationen mellan grundersatzning och daglön utvecklades. Beräkningarna baseras på den av socialstyrelsen redovisade lönestatistiken, vilken har 1913 som första år. För en närmare beskrivning och diskussion hänvisas till Ullenhag, Den solidariska lönepolitiken i Sverige, sid 114. Genom att dividera arbetslöshetskassornas grundersättningar

(i tillämpliga fall omräknade till sexdagarsvecka) med den för respektive bransch gällande nominella daglönen för manliga arbetare erhålles en kvot som uttrycker hur stor del av en ersättningsberättigad kassamedlems lön som i genomsnitt kompenseras. För år 1913 finns tillgängliga löneuppgifter för nio av de förbund som då bedrev kassaverksamhet. Överlag kan kompensationskvoten betraktas som liten. Den högsta kvoten uppvisar gjutarna (33 procent). Ytterligare tre förbund kom över 30-procentsstrecket (typografförbundet, skoarbetareförbundet och De förenade förbunden). Metall-, bageri- och textilarbetare befinner sig i intervallet 25-28 procent medan litografernas och bokbindarnas kvoter endast uppgick till 18 procent. Kompensationskvotens utveckling 1913-1934 visas i tabell 3.

Tabell 3: Grundersättning/daglön under olika år då 1913=100

Förbund	1913	1920	1927	1934
Typografförbundet	100	145	115	119
Metallindustriarbetareförbundet	100	48	70	67
Livsmedelsarbetareförbundet	100	49	78	79
Gjutareförbundet	100	39	66	62
Sko- och läderindustriarbetareförbundet	100	37	60	67
Litografförbundet	100	91	144	148
Bokbindareförbundet	100	64	126	130
De förenade förbunden	100	33	60	59
Textilarbetareförbundet	100	55	59	59

Kompensationskvotens utveckling företer liknande drag som den reala grundersättningen. Med undantag för typografförbundet (och i viss mån litografförbundet) skedde en drastisk nedgång till och med år 1920, varefter en upphämtning sker (mellan 1927 och 1934 är bilden dock splittrad). Endast de grafiska förbunden uppvisar dock en högre kompensationskvot 1934 jämfört med 1913. Det skall då observeras att bokbindarnas och litografernas kvoter var mycket små år 1913 och att 1934 års kvoter inte är speciellt

imponerande (24 respektive 27 procent). Inom övriga sex förbund, vilka år 1934 hade 91,5 procent av de nio förbundens sammanlagda medlemsantal och 54 procent av samtliga kassaförbunds, skedde en markant reducering i grundersättningens kompensationsförmåga.

Som tidigare framhållits utgick förutom grundersättningen vanligtvis en bonus i form av högre dag ersättning till medlemmar med en längre medlemstid och/eller ett större antal inbetalda avgifter. I det följande skall vi undersöka utvecklingen av den ersättning som kunde utgå utöver grundersättningen. Med tanke på att vissa kassor hade inplacerat sina medlemmar i mer än två dag ersättningsklasser kommer vi, för att framställningen inte skall te sig alltför svåröverskådlig, att enbart undersöka maximiersättningen, dvs det högsta belopp per dag som utbetalades av de olika kassorna.

Den reala maximiersättningens långsiktiga utveckling framgår av tabell 4. Ur tabellen kan utläsas att endast ett förbund (De förenade förbunden) redovisar ett högre ingångsvärde än slutvärde. Även om utvecklingen generellt sett uppvisar ett vågformat mönster måste trenden betraktas som gynnsam. Inte minst i relation till grundersättningen utvecklades maximiersättningen klart positivt.

Tabell 4: Den reala maximiersättningen under olika år då
1934 = 100

Förbund	1899	1906	1913	1920	1927	1934
Typografförbundet	66	84	76	84	90	100
Tobaksindustriarbetareförb	100	96	77	80	96	100
Metallindustriarbetareförb	58	84	101	56	90	100
Livsmedelsarbetareförb	58	56	50	28	90	100
Bleck- och plåtslagare		63	76	70	90	100
Gjutareförbundet		84	90	39	90	100
Sko- och läderindustriarb		67	76	62	98	100
Litografförbundet			67	42	90	100
Bokbindareförbundet			50	37	90	100
De förenade förbunden			123	46	90	100
Textilarbetareförbundet			76	56	90	100
Frisörarbetareförbundet			45	45	54	100
Bryggeriindustriarbetare				21	90	100
Träindustriarbetareförb				67	90	100
Kommunalarbetareförbundet				56	90	100
Målarförbundet				36	77	100
Sadelmakare- och tapets				56	90	100
Handelsarbetareförbundet				19	90	100
Beklädnadsarbetareförbundet				37	90	100
Hotell- och restaurangpers				56	90	100

Avslutningsvist skall också maximiersättningens utveckling i relation till löneutvecklingen belysas. Tre av de år 1913 verk-
samma kassorna (textilarbetareförbundets, De förenade förbundens
samt järn- och metallarbetareförbundets) uppvisar kompensations-
kvoter överstigande 50 procent (57, 55 och 52 procent). Typo-
grafförbundets kvot uppgick till 42 procent och gjutareförbund-
ets till 39 procent. De övriga fyra förbundens kvoter låg mellan
25 och 36 procent. Kompensationskvotens förändringar 1913-1934
kan utläsas ur tabell 5.

Tabell 5: Maximiersättning/daglön under olika år då 1913 = 100

Förbund	1913	1920	1927	1934
Typografförbundet	100	109	87	89
Metallindustriarbetareförbundet	100	49	71	67
Livsmedelsarbetareförbundet	100	49	116	118
Gjutareförbundet	100	38	78	75
Sko- och läderindustriarbetareförb	100	68	110	112
Litografförbundet	100	60	97	100
Bokbindareförbundet	100	85	151	156
De förenade förbunden	100	33	53	52
Textilarbetareförbundet	100	61	94	94

Utvecklingen av typografförbundets kompensationskvot skiljer sig av kända skäl från övriga förbunds. Till skillnad från det i tabell 3 beskrivna förhållandet kommer i detta fall 1934 års typografkvot att understiga 1913 års. Skillnaden förklaras med att typograferna efter år 1913 tillämpade en enhetlig dagersättning (dvs maximiersättning = grundersättning), varvid den år 1913 gällande lägsta ersättningsklassen slopades. I övrigt är helhetsbilden ungefärligen densamma som i tabell 3 även om bilden blir mer splittrad om vi jämför storleken på de medtagna förbundens kvoter. Fem förbund fick erfara en försämring av kompensationskvoten. Detta majoritetsförhållande blir än mer accentuerat om vi betänker att dessa fem förbund organiserade 80 procent av de nio förbundens medlemmar år 1934 (85 procent år 1913). Samtidigt kan också noteras att 48 procent av alla kassaförbunds medlemmar befann sig i de fem förbunden 1934 (78 procent år 1913).

Maximiersättningen hade utvecklats relativt gynnsamt vad avser dess köpkraft men mindre gynnsamt om vi beaktar dess förmåga att ge kompensation för löneförluster. År 1934 hade endast textilarbetareförbundet en kompensationskvot överstigande 50 procent. Kvoten uppgick till 53 procent. Bokbindarna kom närmast med en kvot på 42 procent. Övriga sju förbunds kvoter låg mellan 29 och 38 procent.

Bilaga 6: Arbetslöshetskassornas ersättningstider

Tabell 1: Arbetslöshetskassornas maximala ersättningstider 1934

Förbund	Ersättningstid i dagar
Beklädnadsarbetareförbundet	48
Bleck- och plåtslagareförbundet	50
Bokbindareförbundet	30-80
Bryggeriindustriarbetareförbundet	60
De förenade förbunden	60
Elektriska arbetareförbundet	84
Frisörarbetareförbundet	30-60
Gjutareförbundet	60
Gruvindustriarbetareförbundet	70
Handelsarbetareförbundet	50
Hotell- och restaurangpersonalens förbund	30-105
Kommunalarbetareförbundet	42 och 54
Litografförbundet	18-156
Livsmedelsarbetareförbundet	50
Metallindustriarbetareförbundet	70
Målareförbundet	60
Sadelmakare- och tapetserareförbundet	48
Sko- och läderindustriarbetareförbundet	50
Skorstensfejeriarbetareförbundet	30-60
Telegraf- och telefonmannaförbundet	1-60
Textilarbetareförbundet	50
Tobaksindustriarbetareförbundet	70
Träindustriarbetareförbundet	60
Typografförbundet	100-940 (varav hel dagersättning i 40-220 dagar)

Tabell 2: Index för maximalt ersatta arbetsdagar under ett år.

1899	100	1917	179
1900	163	1918	179
1901	163	1919	179
1902	163	1920	179
1903	163	1921	182
1904	163	1922	183
1905	163	1923	183
1906	163	1924	184
1907	163	1925	184
1908	163	1926	184
1909	163	1927	184
1910	167	1928	184
1911	173	1929	188
1912	173	1930	188
1913	179	1931	190
1914	179	1932	191
1915	179	1933	191
1916	179	1934	191

Anm: Tabellen omfattar endast förbund med enhetlig ersättnings-
tid. Vid indexkonstruktionen har medlemsvikter använts.

Bilaga 7: Arbetslöshetskassornas årsavgifter

Tabell 1: Arbetslöshetskassornas årsavgifter 1934.

Förbund	Avgift
Beklädnadsarbetareförbundet	23.40
Bleck- och plåtslagareförbundet	Ingen separat avgift
Bokbindareförbundet	26.00
Bryggeriindustriarbetareförbundet	6.50
De förenade förbunden	15.00
Elektriska arbetareförbundet	18.20
Frisörarbetareförbundet	Ingen separat avgift
Gjutareförbundet	14.70
Gruvindustriarbetareförbundet	12.50
Handelsarbetareförbundet	7.80
Hotell- och restaurangpersonalförbundet	12.00
Kommunalarbetareförbundet	Ingen separat avgift
Litografförbundet	23.40
Livsmedelsarbetareförbundet	23.40
Metallindustriarbetareförbundet	15.63
Målareförbundet	65.00
Sadelmakare- och tapetserareförbundet	52.00
Sko- och läderindustriarbetareförbundet	20.00
Skorstensfejeriarbetareförbundet	7.80
Telegraf- och telefonmannaförbundet	Ingen separat avgift
Textilarbetareförbundet	12.50
Tobaksindustriarbetareförbundet	5.00
Träindustriarbetareförbundet	25.00
Typografförbundet	31.20

Anm: Årsavgiften gäller helbetalande manlid kassamedlem.

Tabell 2: Index för årsavgift avseende manliga helbetalande kassamedlemmar.

År	Nominell årsavgift	Real ¹⁾ årsavgift	Löne ²⁾ deflaterad	År	Nominell årsavgift	Real årsavgift	Löne deflaterad
1899	100	100		1917	248,43	129	88
1900	100	99		1918	257,47	96	65
1901	100	101		1919	279,12	90	55
1902	100	101		1920	431,32	138	75
1903	163,55	162		1921	444,09	166	83
1904	186,17	186		1922	473,58	218	116
1905	186,17	182		1923	518,05	257	132
1906	186,17	179		1924	559,91	278	136
1907	186,17	170		1925	544,90	265	130
1908	186,17	167		1926	544,90	276	127
1909	181,27	165		1927	556,23	285	128
1910	188,85	172		1928	574,59	292	135
1911	188,85	174		1929	623,72	321	139
1912	188,85	163		1930	657,84	349	145
1913	196,50	169	100	1931	657,84	362	150
1914	248,43	211	-	1932	673,43	378	164
1915	248,43	184	-	1933	722,86	415	175
1916	248,43	163	106	1934	774,98	443	180

Anm: Vid indexkonstruktionen har medlemsvikter använts

- 1) Realvärdeberäkning har skett m h a Myrdal-Bouvins konsumentprisindex, som hämtats ur Konsumentpriser och indexberäkningar åren 1931-1959
- 2) Index avseende årlig penninglön för arbetare inom industri och hantverk, handel och transportväsen, allmän tjänst m m har hämtats ur Lönestatistisk årsbok för Sverige 1934.

Bilaga 8: Arbetslöshetskassornas avgiftsvillkor.

Vi har tidigare sett att olikheterna mellan de svenska arbetslöshetskassorna var påtagliga vad avser dagersättning och ersättningstid. Likheten är desto större beträffande bestämmelser om antalet inbetalda avgifter för rätt till ersättning. Inom inte mindre än 16 av kassorna krävdes år 1934 att en ersättningsberättigad arbetslös måste ha inbetalt minst det antal avgifter som svarar mot ett års avgiftsinbetalningar (antalet veckoavgifter per år varierade mellan 49 och 52). Hos två förbund (litografer och skorstensfejare) motsvarade antalet avgifter ett halvt års fullständig avgiftsinbetalning. För sko- och läderindustriarbetarna var motsvarande villkor 18 månader, för elektrikerna 100 veckor, för hotell- och restaurangpersonalen 24 månader och för målarna tre år. Bleck- och plåtslagare och kommunalarbetare hade en något annorlunda konstruktion på sina motsvarande villkor. Inom dessa förbund hade man fastställt ett visst krav på medlems-tid (ett respektive två år) varunder ett mindre antal veckoavgifter skulle ha inbetalts (40 respektive 75 veckoravgifter).

Den minsta tid under vilken man i princip skulle ha varit medlem i en kassa för att bli ersättningsberättigad genomgick blott smärre förändringar. Med något undantag innebar sådana förändringar skärpta villkor. Både typografernas och bageriarbetarnas medlems-tidsvillkor hade år 1899 varit 26 veckor. Bageriarbetarna utsträckte tiden till 12 månader redan i början av 1900-talet för att sedan vid 1913 års kongress besluta om ett 80-veckorsvillkor. 1934 års ettårsvillkor antogs, i likhet med typografernas, i början av 1920-talet. Även gjutarna hade från början använt sig av ett halvårsvillkor, vilket emellertid redan vid 1913 års kongress omvandlades till ett ettårsvillkor. Ettåriga medlemstider hade från början också tillämpats av skoarbetarna och hotell- och restaurangpersonalen. Båda dessa grupper antog de år 1934 gällande bestämmelserna så sent som i början av 1930-talet (hotell- och restaurangpersonalen hade då också hunnit med att tillämpa ett treårsvillkor). Kommunalarbetsreförbundet var det enda förbund för vilket 1934 års medlemstidsvillkor var kortare än den som ur-

sprungligen tillämpats. Det skall dock observeras att kommunalarbetarnas fram till år 1923 gällande tid (tre år) var den, vid sidan av målarnas, absolut strängaste.

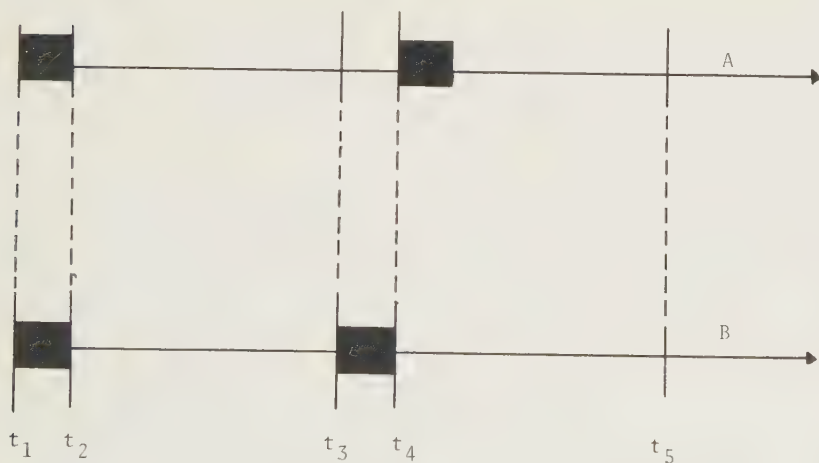
Vissa skärpningar kan alltså observeras beträffande medlemstidens längd. Än mer markanta är de skärpningar som skedde av medlemstidens innehåll. En majoritet av de kassor som tillkommit till och med år 1920 hade i sina ursprungliga stadgar inte några preciserade krav på antalet inbetalda avgifter. Vanligen föreskrevs en viss tids medlemsskap i kassan (exempelvis ett år) och att den ersättningsberättigade under denna tid skulle ha inbetalt stadgade avgifter. Detta innebär i princip att en individ kunde bli medlem i en kassa och efter ett år erhålla försäkringsersättning utan att några avgifter erlagts eftersom förbundsstadgorna normalt medgav kontingentbefrielse vid fall av arbetslöshet. Inte sällan finner man att kassorna redan efter en kort tids verksamhet stramade åt avgiftsbestämmelserna och krävde att ett antal veckoavgifter motsvarande medlemstidsvillkoret skulle ha inbetalts. Detta var ju också den vanligaste principen år 1934.

Av de år 1899 verksamma kassorna hade endast tobaksarbetarnas preciserade krav på antalet inbetalda avgifter (i princip samma krav som år 1934). Skärpningar skedde emellertid redan i början av 1900-talet hos resterande tre förbund. De tre förbund som 1906 saknade ett bestämt avgiftsvillkor hade alla startat sin verksamhet under åren 1900-1906. Av dessa tre införde bleck- och plåtslagarna 1912 det villkoret att 30 veckoavgifter skulle ha inbetalts under en 12 månaders period (höjningen till 40 veckor skedde 1930). De övriga två förbunden (gjutarnas och skoarbetarnas) var tillsammans med textilarbetareförbundet och de förenade förbunden de enda av de år 1913 existerande kassaförbunden som saknade avgiftspreciseringar. Krav på fullständiga avgiftsinbetalningar införde dock dessa förbund under åren 1914-1919. Åtta nya kassor hade tillkommit åren 1914-1920. Speciella avgiftsvillkor saknades hos tre av dessa (bryggeriarbetare, handelsarbetare och beklädnadsarbetare). Även dessa tre införde sedermera krav på fullständiga avgiftsinbetalningar varför samtliga arbetslöshetskassor

.vid mitten av 1920-talet hade preciserade avgiftskrav. Sådana regler hade för övrigt redan från början de fyra förbund som påbörjade kassaverksamhet under perioden 1921-1934.

En i viss utsträckning gemensam grundsyn mellan arbetslöshetskassorna kan spåras när det gäller krav på medlemstid och erlagda avgifter i samband med förstagångsersättning. Går vi ett steg vidare och frågar vad som krävdes av en kassamedlem för att han på nytt skulle kunna erhålla försäkringsersättning, då han redan uppburit sådan, kan vi knappast skönja något enhetligt synsätt eller en utveckling mot mer enhetliga bestämmelser. Villkoren för förnyad ersättningsrätt var alltså tämligen disparata.

För att kunna systematisera de till synes heterogena bestämmelserna är det lämpligt att utgå från två olika modeller som kan tillämpas i samband med förnyad ersättningsrätt. Dessa modeller illustreras i figur 1.



Figur 1: Modeller för förnyad ersättningsrätt.

Det normala inom arbetslöshetskassorna var att försäkringsåret var 12 månader räknat från den första ersatta arbetslösa dagen. Mellan tidpunkterna t_1 , t_3 och t_5 i figur 1 antas därför ligga ett 12 månaders intervall. Individen antas erhålla försäkringsersättning första gången vid tidpunkten t_1 och det antas också att individen utnyttjar hela sin stadgeenliga tid (fram till t_2). Enligt modell A är den kvalifikationstid som individen måste genomgå för att härafter få uppbära ersättning densamma som för förstagångsersättningen. Individen är alltså inte berättigad till ersättning vid tidpunkten t_3 då det tidigare försäkringsåret löper ut utan först vid tidpunkten t_4 vilken i normalfallet ligger 12 månader från tidpunkten t_2 .

Modellen A tillämpades år 1934 inom åtta av arbetslöshetskassorna (beklädnadsarbetare, de förenade, frisörarbetare, handelsarbetare, hotell- och restaurangpersonalen, litografer, tobaksindustriarbetare och typografer). Tidsutdräkten mellan t_2 och t_4 svarade i samtliga fall mot kvalifikationstiden för förstagångsersättningen. Sju av kassorna hade dessutom krav på fullständig avgiftsinbetalning (liksom vid förstagångsersättningen). I den åttonde kassan, handelsarbetarnas, krävdes emellertid endast 30 inbetalade veckoavgifter mellan t_2 och t_4 .

Enligt modell B inträder ny ersättningsrätt då det tidigare försäkringsåret löper ut (tidpunkten t_3), varefter individen omedelbart blir berättigad till en ny ersättningsperiod (mellan t_3 och t_4) under tolv månadersperioden $t_3 - t_5$. I detta fall kan det bli aktuellt att införa ett krav på antalet inbetalda avgifter under perioden $t_2 - t_3$.

Av de 16 kassor som år 1934 tillämpade B-modellen fanns inom tre (bokbindarnas, kommunalarbetarnas och skorstensfejarnas) inga krav på avgiftsinbetalningar mellan tidpunkterna t_2 och t_3 . Ej heller målarna hade något uttryckt avgiftskrav men det skall då påpekas att målarna betalade försäkringsavgifter även under arbetslöshetsperioder. Inom resterande tolv förbund existerade villkoret att ett visst antal avgifter skulle ha erlagts. Kvantiteten varie-

rade mellan åtta veckors (metallindustriarbetare, gruvindustriarbetare och träindustriarbetare) och ett halvt års avgifter (bryggeriarbetare, sadelmakare- och tapetserare, sko- och läderindustriarbetare samt telegraf- och telefonmän).

Fyra av de 16 kassor som anammat B-modellen hade ett kalendermässigt fixerat försäkringsår. Gjutarnas och elektrikernas försäkringsår sammanföll med kalenderåret (varför $t_1 = 1/1$) medan måleriarbetarnas samt telegraf- och telefonmännens omfattade tiden $1/7 - 30/6$ (dvs $t_1 = 1/7$).

Förutom ovanstående regler hade nio förbund speciella regler vid fall av upprepade arbetslöshet. Fyra kassor (gjutarnas, gruvindustriarbetarnas, metallindustriarbetarnas och träindustriarbetarnas) hade betydligt strängare avgiftsvillkor under perioden $t_4 - t_5$ jämfört med perioden $t_2 - t_3$. Bestämmelserna i övrigt för de nio förbunden angav att kassamedlemmar, som till fulloutnyttjat sin ersättningsrätt under ett flertal försäkringsår i följd, avstängdes från ersättning under en längre tidsperiod. Under denna period måste de betala ett relativt stort antal avgifter för att ånyo bli ersättningsberättigade. De bokbindare och gjutare som efter tre på varandra följande år uppburit full ersättning måste ha inbetalt lika många veckoavgifter som för förstgångsersättningen för att ånyo bli berättigade till försäkringsersättning. Övriga sju kassor hade en avstängningstid på två år sedan full ersättning uttagits i en följd (varierande mellan tre och fem år i de olika kassorna). Inom fyra av förbunden krävdes dessutom att motsvarande minst ett års fullständig avgiftsbetalning ägt rum.

Otvivelaktigt är A-modellens strängare gentemot de arbetslösa än B-modellen. Eventuell övergång till A-modellen under den här studerade perioden kan därför ses som en skärpning och en rörelse i motsatt riktning som en uppmjukning av ersättningsvillkoren. Endast en kassa som vid sin start tillämpat A-modellen övergick senare till B-modellen (bokbindare). Fyra kassor hade å andra sidan startat med B-modellen och senare övergått till A-modellen (beklädnadsarbetare, frisörarbetare, handelsarbetare och typografer). I dessa fall skedde övergången under åren 1922-1930. Ett av de

förbund som alltsedan sin start tillämpat A-modellen skärpte dessutom avgiftskraven. Denna förändring ägde rum hos De förenade förbunden i samband med övergången till fullständig avgiftsinbetalning för förstagångsersättning.

Av de förbund vilka alltifrån sin start tillämpat B-modellen genomförde flera skärpta avgiftsbestämmelser (dvs mellan tidpunkterna t_2 och t_3). Metallindustriarbetarnas kassa hade under sina första verksamhetsår saknat preciserade avgiftsvillkor. Sådana infördes emellertid vid 1904 års kongress och efter 1913 års kongress erhöill bestämmelserna samma utformning som år 1934. Tidiga skärpningar finner vi också hos livsmedelsarbetare, skoarbetare och gjutare. Hos livsmedelsarbetarna skedde dock en lindring i bestämmelserna 1931. Gjutarens regler uppmjukades i början av 1920-talet men skärptes ånyo något under årtiondets senare del. Från och med år 1927 kom också några andra förbund att införa speciella eller skärpta avgiftsvillkor (bleck- och plåtslagare, sadelmakare- och tapetserare, textilarbetare samt träindustriarbetare). Skorstensfejarna å andra sidan slojade vid 1924 års kongress sina ursprungliga krav på 26-veckors avgifter.

Ingen av de år 1899 existerande kassorna hade några speciella regler gällande fall av upprepade arbetslöshet. Järn- och metallarbetare och typografer införde dock sådana bestämmelser redan i början av seklet. 1906 hade inte några andra förbund liknande bestämmelser men år 1913 fanns sådana bestämmelser inom ytterligare två förbund (gjutare och textilarbetare). År 1920 hade exakt hälften av kassorna speciella bestämmelser gällande upprepade arbetslöshet. Bleck- och plåtslagarna slojade sedermera sina bestämmelser och införde ett avgiftsvillkor (något som man inte hade år 1920) och livsmedelsarbetarna undanröjde sin regel i samband med den tidigare nämnda lindringen. Även typografer och beklädnadsarbetare hade år 1920 speciella regler för upprepade arbetslöshet, vilka några år senare försvann då man anammat A-modellen. Speciella regler infördes under 1920-talet av två förbund som saknat sådana 1920 (bokbindare och gjutare). I dessa fall sammanhängde de nya bestämmelserna med att avgiftsvillkoren för förnyad ersätt-

ning slopades eller mildrades. Det kan avslutningsvis nämnas att speciellt träindustriarbetarna men även kommunalarbetarna, handelsarbetarna och metallindustriarbetarna hade betydligt strängare regler 1934 jämfört med år 1920. Då krävdes av de tre sistnämnda grupperna en ny kvalifikationstid på två år utan specificerade avgiftskrav efter fem respektive tre års fullt uttagen ersättning (treårsvillkoret gällde handelsarbetarna). 1934 krävdes 39 , 60 respektive 50 inbetalade veckoavgifter under tvåårsperioden. Träindustriarbetarna krävde år 1934 att ett visst antal avgifter inbetalades mellan ersättningsperioderna samt att tre års fullt uttagen ersättning medförde avstängning under två år varunder den arbetslöse måste ha inbetalt 50 veckoavgifter för att ånyo bli ersättningsberättigad; 1920 var avstängningsperioden ett år (svarande mot 50 veckoavgifter) men övriga avgiftskrav existerade ej.

Bilaga 9: Karenstid och minimiarbetslöshet.

Karensbestämmelser innebär att den försäkrade står en viss självrisk i det att försäkring ersättning ej utgår under karenstiden. Besläktad med karensbestämmelser är bestämmelsen att arbetslösheten måste ha varat en viss bestämd tid för att ersättning överhuvudtaget skall utgå (minimiarbetslöshet). När så arbetslösheten överskrider denna tid utgår försäkringsersättning från och med första dagens arbetslöshet. Om exempelvis minimiarbetslösheten fastställts till sju dagar och individen är arbetslös i tio dagar erhåller han försäkringsersättningen under alla tio dagarna. Vore de sju dagarna i stället karenstid skulle ersättning blott utgå under tre dagar.

Hos tre arbetslöshetskassor (typografförbundets, skorstensfejeri- arbetareförbundets samt telegraf- och telefonmannaförbundets) fanns år 1934 inga som helst regler om karenstid eller minimiarbetslöshet. Femton kassor hade karensbestämmelser, varvid karenstiden uppgick till mellan sex och tolv dagar. Vanligast var en karenstid på en vecka (i elva av de femton kassorna). Hos exakt hälften av 1934 års kassor fanns regler om minimiarbetslöshet. Tiden varierade här mellan sex och femton dagar. Mest frekvent var en tid på två veckor (i åtta av de tolv kassorna). Sex kassor hade i sina stadgar bestämmelser om såväl karenstid som minimiarbetslöshet (beklädnadsarbetare, bleck- och plåtslagare, gruvindustriarbetare, metallindustriarbetare, elektriker och tobaksindustriarbetare). Det normala i detta fall var att minimiarbetslösheten uppgick till två veckor av vilka den första samtidigt var karensvvecka.

Fram till 1920 skedde praktiskt taget inga förändringar i den icke-kompenserade korttidsarbetslösheten. Det normala var då att en veckas arbetslöshet blev okompenserad genom karensbestämmelser eller bestämmelser om minimiarbetslöshet. Skärpningarna härefter framgår av tabell 1.

Tabell 1: Index för icke kompenserad korttidsarbetslöshet
(karenstid och minimiarbetslöshet) för ersättnings-
berättigade arbetslösa.

1920	100
1921	100
1922	100
1923	102,65
1924	111,82
1925	110,28
1926	110,28
1927	140,02
1928	140,02
1929	140,02
1930	140,68
1931	140,68
1932	151,12
1933	154,76
1934	150,94

Anm: Vid indexkonstruktionen har medlemsvikter använts.

Summary

The thesis deals with the debates concerning unemployment insurance in Sweden during 1892-1934. After many years of discussions public unemployment insurance was introduced in 1934. Thus Sweden became one of the last european countries to introduce this form of social insurance. The system chosen was the so called Ghent-system and under this system the State subsidized the unemployment relief funds of the unions. The Ghent system was introduced at a time when the international development went against an acceptance of compulsory unemployment insurance.

The unemployment insurance debates in Sweden were held on two planes, namely, the trade union and the political. The thesis deals with the debates on both these levels. The trade union part of the study is comprised of all those unions which belonged to the trade union congress (LO) in 1934. Such unions were 41 in number and had over 650 000 members.

The first unemployment relief fund within the trade union movement was established in 1892 by the union of typographers. Establishment of the funds was very slow in the beginning and by 1910 only 9 of those unions which belonged to LO in 1934 had such funds. All the unions were comprised of skilled workers. A severe recession during 1908-1910 showed an urgent necessity to establish unemployment relief funds within almost all the unions and no less than 11 funds were established during 1912-1920. However, only four new relief funds were established after 1920. Thus 21 of the unions attached to LO had their own unemployment relief funds in 1934 when the Swedish Parliament decided to subsidize the relief funds.

Why did the unions establish such funds? Firstly, there was a demand for unemployment insurance services and this demand grew further. The unions were the only possible producers of these services. The lack of potential competitors was due to two factors; prior to 1910 there were no current unemployment statistics and the state employment exchange was poorly organised. An individual

insurer thus had very limited possibilities to control whether unemployment was involuntary and he would also have had problems in classifying the insured persons according to risk. Furthermore, an individual insurer would have gone bankrupt during recessions. The unions had no such problems. They knew their labour market and often had their own employment agencies. They could obtain desired statistics from within the unions. They could finance deficits in the relief funds by levies or transfers from the union funds.

The second answer to the question of why the unions engaged themselves in unemployment insurance is that such activities coincided with the aims of the unions' wage policy. With unemployment insurance they could recruit new numbers and consolidate the membership cadre. Moreover, by means of unemployment relief it was sought to strengthen the negotiating power of the unemployed, thereby obtaining better wages. It has been mentioned earlier that the interest for unemployment relief funds became pronounced during recessions. Recessions were characterized not only by unemployment but also by a decreasing number of members. Therefore it was desirable to create an instrument for retaining members despite a recession. The decline in membership was particularly high after the 1908-09 recession and after the failure of the strikes in 1909. The number of organised workers declined from 230.667 to 133.398 between the years 1907 and 1911. The founding of new relief funds subsequent to these years must also be related to the declining membership. By means of the Mann-Whitney U-test we have obtained a significantly greater membership stability for unions which had unemployment relief funds. Hence it is not surprising that these unions served as models.

That the formation of new relief funds practically ceased after 1920 is mainly due to the fact that the Swedish labour market, during this period, was characterized by very high unemployment. The unemployment relief funds were subjected to severe financial strains. Consequently, membership dues were increased substantially and the terms of compensation were tightened. At the same time, the combination of high unemployment and relatively restrictive

terms of compensation meant that the ability of the unemployment relief funds to pay compensation was very limited. It is therefore easy to understand the hesitancy of those unions without relief funds towards establishing such funds.

The idea of a public unemployment insurance developed in the beginning of the 1890s. However, the debates were very weak and did not lead to any positive result. Thus, in contrast to many other European countries, no municipal unemployment insurance was introduced in Sweden. The unemployment insurance question was seriously taken up in political debates in 1906 in connection with a conference on social welfare held in Stockholm.

During 1908-1910 the Social Democrats and Liberals brought the topic up in the Parliament but their efforts were effectively foiled by the conservative Upper Chamber. After the elections in 1911 a liberal government, under the leadership of Karl Staaf, came into power. The liberals were positive towards unemployment insurance and already a few months after assuming power, the social democrat Otto Järte was appointed to investigate the problem. It was generally anticipated that Järte's report would form the basis for a government bill to be brought before the 1914 Parliament. However, the Staaf government resigned in 1914. The program of the new government, which was appointed to resolve the question of defence, did not include unemployment insurance. Moreover, Mr. Järte, a well known "German activist", left the social democrats during the first year of the War to join the Conservatives later. When the report was finally completed in 1915, it turned out that Mr. Järte, who was earlier positive towards unemployment insurance, had changed his mind.

The First World War delayed a positive decision on unemployment insurance for twenty years. The compact opposition of the earlier years had been both politically and theoretically broken down. The system to be introduced was the Ghent system. Apart from the English decision in 1911 to introduce compulsory unemployment insurance, which can be seen more as a big and important experiment, the Ghent system was the internationally accepted system of unem-

ployment insurance in those days.

It can be safely assumed that an investigator other than Mr. Järte would have, with strong reasons, recommended the introduction of unemployment insurance. The advantages would have been many had it been introduced around 1915. Since the employment situation was favourable, the system could have been launched on a relatively small scale, being gradually expanded and improved on the basis of accumulated experiences. Moreover, it would have been possible to consolidate and build up the relief funds and thus be prepared to meet a worsened situation in the labour market, a situation during which the desire for unemployment insurance would be accentuated. It is possible that the political conditions were also favourable. Even though the government in power could be labelled as conservative, it did not lack interest in reforms, a fact which is documented by the introduction of the insurance against occupational injuries. Furthermore, during the early years of the war there was a "party truce", a condition which favoured the Ghent system. Instead of introducing a bill to the Parliament, the responsible minister appointed a commission to conduct a new inquiry.

The commission published its report towards the end of 1922. In order to understand the report it is necessary to know the labour market policy which then prevailed in Sweden. The provisional state unemployment assistance, started in connection with the outbreak of the First World War, consisted of emergency work and cash support. During 1921-22 this policy was influenced by the deflationary-political objective of re-establishing the gold value of the Swedish crown to its prewar level. To achieve this objective, it was necessary to lower domestic prices and, consequently, wages. This policy resulted in a large number of labour conflicts which raised the question of the neutrality of the State with regard to the opponents in the labour market. The guiding principles laid down by the 1922 Parliament meant a strict neutrality of the state. Consequently the unemployment benefits were also very stringent. The stringent rules for providing unemployment relief could also be explained from the viewpoint of the prevailing

economic theory, which claimed that unemployment was mainly caused by very high wages. According to the theory, unemployment relief had to be restrictive so as not to strengthen the resistance of the unemployed to necessary reductions in wages or to strengthen the bargaining position of the unions.

The commission's report, published in 1922, was an attempt to legalise permanently the provisional unemployment relief. The report is probably the most restrictive and the least generous (to the unemployed) of any public unemployment insurance system that has ever been published. The report recommended the Ghent system mainly because it would be the cheapest system for the state. The commission had drawn a number of rules so that the support to the unions would not favour their wage policy. The daily benefit and the length of the compensation period were kept relatively low. Emergency employment, with wages clearly below those on the open labour market, was considered "suitable work" for an unemployed person. The supervising authority was given strong powers over the unemployment relief funds. For instance, the supervisory authority was to appoint the board chairman who had the power of veto in certain questions.

The social democratic members of the Commission had reservations about important points in the proposal and recommended more generous regulations. However, the government did not take any further initiative. The Commission's report is interesting because it gives a hint of the marked political character of the whole question of unemployment insurance, where the positions taken were dictated mainly by economic interests.

The Social Democratic Party was the driving force after 1922 and was backed by the trade unions. Since the social democrats were in a minority in the Parliament, they would have had to depend upon liberal support for pushing through a law on unemployment insurance. However, the proposal presented by the Commission in 1922 was as far as the liberal would go but it was totally unacceptable to the labour movement. The development after 1922 was characterized by new social democratic efforts in the form of

parliamentary motions as well as appointing new commissions. It was, however, not possible to bridge the gap between the liberals and social democrats until 1934 when the social democratic government brought a bill before the Parliament. The bill accepted by the Parliament was almost completely influenced by the views of relatively few liberal members. Consequently, the bill turned out to be very restrictive. The bill was based on the Ghent principles despite the fact that abroad, at that time, the principles had been abandoned in favour of compulsory unemployment insurance. During the late 1920s, the Swedish bourgeoisie was also in favour of compulsory unemployment insurance. The experiences of England and Germany around 1930 had however created the impression that a compulsory insurance system would degenerate into a system of pure assistance with subsequent problems for state finances and flexibility of wages.

There are many interesting points in the bill passed in 1934. For instance, the government subsidy to the unemployment relief funds had been ingeniously designed. Relatively higher subsidies were to be given to relief funds with relatively high unemployment as well as to those funds whose members had relatively low wages. The method chosen, which was probably necessary to get the liberal votes for the bill, had a number of advantages. Firstly, it would silence a large part of the criticism against the Ghent system. It was a rather common criticism that the voluntary system could only reach a very small proportion, and that it would mostly favour well to do groups with little risk of unemployment. Secondly, the large group of forest and agricultural workers, a group which could have hardly been included in a compulsory insurance scheme, had to be taken into consideration. Thirdly, it seems as though the subsidy rules constituted a compromise between the demands from the opponents to the insurance for a means test and the demands from the proponents for the right to obtain compensation. It can be claimed that a means test was applied since the government subsidized the relief funds according to the needs. However, within the relief funds the members were not to be given compensation according to their needs but on the basis of the right to compensation which an unemployed person had

earned by paying the membership dues.

It is also interesting to note the measures taken to guarantee that the relief funds could not be used as instruments of wage policy. The responsibility of the State was limited to extending subsidies for 21 days per member. This restriction was also aimed at minimising the risk of the unemployment relief funds degenerating into a system of pure assistance. Furthermore, the supervising authorities were bestowed with strong powers over the relief funds and the wage for "suitable work" was to be subjected to a test of reasonability. The conflict directives, important from the viewpoint of principles, were so formulated that neither directly striking nor locked-out workers were entitled to compensation. Even those workers who became unemployed as a result of the conflict, and whose wages and employment conditions could reasonably be assumed to have been influenced by the conflict, were not entitled to compensation.

It was a majority of social democrats and liberals which, in 1934, took the decision to introduce unemployment insurance in Sweden. The question of why the decision was put off and of why the Ghent system was chosen can simply be answered by referring to the key position held by the liberals in the Parliament. The liberals had been active in formulating the principles of the earlier unemployment assistance scheme and their attitude towards the insurance was lukewarm after 1920. It was first in 1934 that the social democrats succeeded in introducing an insurance system, which satisfied the liberal demands.

The disinclination of the bourgeoisie for unemployment insurance during the 1920s has some similarities with the opposition of the unions towards establishing unemployment relief funds. Severe unemployment together with stringent terms of insurance would lead to a socio-politically unsatisfactory unemployment insurance and perhaps those who were really in need would not be covered by the insurance. However, the proposal accepted by the 1934 Parliament contained a strong element of the principle of need. This is probably not the only reason why the liberals accepted the propo-

sal. Another important factor is that the labour market, which was characterised by serious disputes particularly during the first half of the 1920s, became more peaceful, thereby creating better conditions for accepting the Ghent system. The pressure applied by the local governments was still another factor. The local social welfare schemes were subjected to severe strains by the unemployment situation in the 1920s. The local politicians therefore made efforts to lighten the burden upon the local social welfare schemes. Especially during the depression in the beginning of the 30s, the local governments constituted a strong pressure group.

One would expect a priori that the relatively strong trade union movement was "responsible" for the introduction of the Ghent system in Sweden. However, this does not seem to be the case. After 1920 the trade union movement functioned as a very active pressure group and aimed at securing an unemployment insurance system which was "profitable" to the unions. The Ghent system was supported in the beginning, but the stringent terms of insurance under the system meant that the system was "unprofitable". Hence, during the latter part of the 1920s a large part of the trade union movement favoured a compulsory insurance scheme. It is our considered opinion that the Ghent system was introduced in Sweden because the liberals would only accept a compromise solution within the framework of this system. The trade union movement did not have any decisive influence. This is supported by the fact that only 13 of the unions attached to LO joined the state subsidized system during 1935-40.

The role of the trade union movement was that it exerted pressure on the Social Democratic Party. The party was, however, in a minority position in the Parliament. Some Swedish researchers have stated that the inability of the social democrats to take action during the 1920s was due to an intellectual inferiority as compared to the bourgeoisie. According to these researchers, the social democrats accepted the Keynesian theory around 1930, thereby gaining an intellectual advantage in the unemployment debates. However, only Ernst Wigforss and Gunnar Myrdal seem to have coupled

the unemployment insurance with the Keynesian labour theory. Nor can it be claimed that the 1934 proposal was influenced by Keynes. As an opposition party, the social democrats had been demanding that the government should take initiative and had to meet their own demands when they came to power. Moreover, as a consequence of the depression in the 1930s, the trade unions and the local social democratic politicians canvassed actively for introducing an unemployment insurance system. Neither do the contents of the 1934 proposal support the assumption that the social democrats were intellectually superior. Judging by the debates concerning unemployment insurance, the social democrats, in the beginning of the 30s, were not influenced by the Keynesian ideas.

Käll- och litteraturförteckning

OTRYCKTA KÄLLOR

Statsrådsprotokoll över civilärenden okt-nov 1911. Riksarkivet.

Otto Järtes handlingar. Kungl Socialstyrelsens arkiv, Byrån för sociala ärenden i allmänhet. Riksarkivet.

Socialförsäkringskommitténs (Kommitté nr 147) arkiv. Riksarkivet.

Försäkringsinspektionens arkiv. Avgjorda mål 1926. Nr 16. Riksarkivet.

1926 års arbetslöshetssakkunniga (Kommitté nr 295) arkiv. Riksarkivet.

Socialdepartementets handlingar 17 mars 1933. Nr 44. Riksarkivet.

Stadsfullmäktiges i Malmö Protokoll. Stadsarkivet i Malmö.

Protokoll från Frisinnade landsföreningen, dess förtroenderåd och verkställande utskott. Kungl Biblioteket.

TRYCKTA KÄLLOR

Arbetarrörelsens arkiv och smatrycket vid Universitetsbiblioteket i Lund.

Fackförbundens kongresshandlingar, stadgar samt verksamhetsstyrelse- och revisionsberättelser omfattande perioden 1889-1955.

Riksdagens protokoll jämte bihang.

Sveriges officiella statistik (SOS).

Arbetsinställelser och kollektivavtal samt förlikningsmännens verksamhet.

Arbetslösheten inom fackförbunden samt därmed sammanhängande bestämmelser i förbundsstadgar och kollektivavtal. Sthlm 1951.

Konsumentpriser och indexberäkningar åren 1931-1959. Sthlm 1961.

Lönestatistik arsbok för Sverige.

Riksdagsmannavalen åren 1909-1911. Sthlm 1912.

Övrig statistik

Arbetsmarknadsstatistik 1974, nr 15 B. Arbetslösheten i fackförbunden åren 1911-1957.

Danmarks statistik. Statistisk Aarbog.

Historisk statistik för Sverige. Del 1. Sthlm 1969.

Sifferuppgifter och grafiska framställningar över Landsorganisationens och de svenska fackförbundens ekonomiska verksamhet under 25-årsperioden 1888-1912.

Sifferuppgifter och grafiska framställningar över Landsorganisationens och förbundens verksamhet åren 1913-1930.

Sifferuppgifter över Landsorganisationens och förbundens verksamhet 1931-1940.

Statistisk årsbok.

Statens offentliga utredningar (SOU)

Sou 1922:59 Socialförsäkringskommittén III.

Betänkande och förslag angående offentlig arbetsförmedling och statsbidrag till arbetslöshetskassor.

SOU 1925:8. Betänkande med utredning och förslag angående socialförsäkringens organisation. Avgivet av Statens besparingskommitté.

SOU 1925:29. Betänkande med förslag till motverkande av arbetslöshet genom anordnande av allmänna arbeten.

SOU 1927:4. Utredningar till belysande av arbetsfredsfrågan.

SOU 1928:9. 1926 års arbetslöshetssakkunniga. Betänkande och förslag angående arbetslöshetsförsäkring, arbetsförmedling och reservarbeten.

SOU 1931:20. Arbetslöshetsutredningens betänkande I. Arbetslöshetens omfattning, karaktär och orsaker.

SOU 1934:1. Arbetslöshetsutredningens betänkande II. Bilagor, band 2. Finanspolitikens ekonomiska verkningar. Av Gunnar Myrdal.

SOU 1936:32. Svensk arbetslöshetspolitik åren 1914-1935.

SOU 1944:57. Utredningar angående ekonomisk efterkrigsplanering. VII.

SOU 1948:39. Socialvårdskommitténs betänkande XVI: Utredning och förslag angående lag om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.

SOU 1963:40. Arbetslöshetsförsäkringen. Betänkande avgivet av 1960 års arbetslöshetsförsäkringsutredning.

Övriga källor

Arbetslöshetsförsäkringen. En jämförande framställning av lagstiftningen i olika länder. Utarbetad av Internationella Arbetsbyrån i Genève. Sthlm 1926.

Arbetslöshetsförsäkringskommitténs publikation I. Arbetslöshetsförsäkringen i utlandet. Öfversikt utarbetad av Oskari Autere. Helsingfors 1909.

Arbetslöshetsförsäkringskommitténs publikation III. Betänkande och förslag. Helsingfors 1911.

Berättelser över Landsorganisationens i Sverige verksamhet.
Berättelse öfver förhandlingarna vid Kongressen för fattigvård och folkförsäkring i Stockholm den 4, 5 och 6 oktober 1906. Enligt uppdrag utgifven af Erik Palmstierna. Sthlm 1907.

De frisinnaades valhandbok sommaren 1914. Sthlm 1914.

Fackföreningsrörelsen i Sverige, Norge, Danmark, Tyskland, England och Frankrike jämte specialutredningar för Sverige. III. Specialutredningar. Utgiven av Landsorganisationen i Sverige. Sthlm 1912.

Förhandlingarna vid Sveriges Socialdemokratiska Arbetarepartis sjätte kongress i Stockholm 1905.

Göteborgs Stadsfullmäktiges Handlingar.

Handbok för erkända arbetslöshetskassor. Utgiven av Kungl Socialstyrelsen. Sthlm 1935.

ILO, Unemployment Insurance Schemes. Studies and Reports, New Series No 42. Geneva 1955.

International Labour Conference. Unemployment Insurance and Various Forms of Relief for the Unemployed. Report III. 17th session. Geneva 1933.

Lagtima riksdagen.

Motioner till Landsorganisationens tredje ordinarie kongress i Stockholm den 3-5 augusti 1903.

Nationalekonomiska föreningens förhandlingar.

PM angående arbetslöshetsförsäkring. Sthlm 1907.

Protokoll förda vid Landsorganisationens i Sverige 5:te ordinarie kongress i Stockholm den 22-30 november 1909.

Protokoll förda vid Landsorganisationens i Sverige 6:te ordinarie kongress i Stockholm den 6-12 september 1912.

Protokoll förda vid Landsorganisationens i Sverige åttonde ordinarie kongress i Stockholm den 28 augusti - 4 september 1922.

Protokoll förda vid Landsorganisationens i Sverige nionde ordinarie kongress i Stockholm den 29 augusti - 5 september 1926.

Protokoll förda vid Landsorganisationens tionde ordinarie kongress i Stockholm 9 - 16 augusti 1931.

Protokoll fört vid De Arbetslösas Landskonferens den 11-13 mars 1927.

Protokoll från Sveriges Socialdemokratiska Arbetarepartis elfte kongress i Stockholm den 8-20 februari 1920.

Protokoll öfver Sveriges Socialdemokratiska Arbetarepartis trettonde kongress i Stockholm den 3-9 juni 1928.

Protokoll från Sveriges Socialdemokratiska Arbetarepartis fjortonde kongress i Stockholm den 18-23 mars 1932.

Protokoll och berättelser vid 8:de skandinaviska arbetarekongressen i Stockholm den 2-5 september 1912.

Report of the Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress. London 1909.

Royal Commission on Unemployment Insurance. Final Report. London 1932.

Sociala meddelanden.

Socialdemokratiska partistyrelsens talarmaterial 1932.

Sociale meddelelser.

Statens Arbetslöshetskommissions berättelse 1925-1934. Sthlm 1937.

Stockholms Stadsfullmäktiges protokoll.

Stockholms Stadsfullmäktiges Beredningsutskotts Utlåtanden och Memorial.

Svensk författningssamling.

Svenska Arbetsgifvareföreningens styrelse- och revisionsberättelser.

Svenska män och kvinnor.

Tjänstemannaorganisationernas Arbetslöshetskommittés rapport för verksamhetsåret 1930.

Utredning angående kommunal understödsverksamhet i anledning av arbetslöshet. Verkställd inom Socialdepartementet januari-april 1934 av fil lic Erik Drougge.

BÖCKER OCH PAMFLETTER

Andersson, E., Politiskt nödhjälpsarbete eller effektiv arbetslöshetsförsäkring och folkpensionering. Sthlm 1932.

Andersson, G., Från bondetåget till samlingsregeringen. Politiska minnen. Sthlm 1955.

Andersson, I., Otto Järte - en man för sig. Sthlm 1965.

Beveridge, W., Social Insurance and Allied Services. London 1942.

Beveridge, W., Unemployment. A Problem of Industry. London 1931.

Cassel, G., Socialpolitik. Sthlm 1923.

Cassel, G., Understödpolitikens utartning. Sthlm 1930.

Chiozza Money, L.G., Insurance versus Poverty. London 1912.

Cohen, J., Insurance against Unemployment. London 1921.

De arbetslösa och AK. Regeringens och riksdagens nya direktiv för arbetslöshetspolitiken. Utgiven av Förlagsaktiebolaget Arbetarkultur. Sthlm 1933.

- Edgren, G. - Faxén, K-O. - Odhner, C-E., Lönebildning och samhällsekonomi. Sthlm 1970.
- Ekman, C-G., Politiska tal under valkampanjen 1930. Politiska dagsfrågor nr 10 1930. Sthlm 1930.
- Elmér, Å., Folkpensioneringen i Sverige. Lund 1960.
- Elmér, Å., Från Fattigsverige till välfärdsstaten. Lund 1969.
- Elvander, N., Intresseorganisationerna i dagens Sverige. Lund 1966.
- Gibbon, I.G., Unemployment Insurance. A study of schemes of assisted insurance. London 1911.
- Haber, W. - Murray, M., Unemployment Insurance in the American Economy. An historical review and analysis. Homewood, Ill. 1966.
- Hansson, S., Svenska Träarbetareförbundets historia 1889-1923. Sthlm 1925.
- Heckscher, E.F. (utg), Bidrag till Sveriges ekonomiska och sociala historia under och efter världskriget. Del I. Sthlm 1926.
- Heclo, H., Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance. New Haven and London 1974.
- Hjalmarsson, J., Fackföreningspolitik och borgerlig samhällssyn. Sthlm 1930.
- Håkansson, S-O. (utg), Svenska valprogram 1902-1952. Volym 1 och 2. Göteborg 1959.
- Håstad, E., Sveriges historia under 1900-talet. Sthlm 1965.
- Höjer, K.J., Svensk socialpolitisk historia. Sthlm 1952.
- Karlhom, L., Den svenska fackföreningsrörelsen. Sthlm 1955.
- Landgren, K-G., Den 'nya ekonomien' i Sverige. J.M. Keynes, E. Wigforss, B. Ohlin och utvecklingen 1927-1939. Uppsala 1960.
- Lantz, S., De Förenade Förbundens organisationshistoria 1875-1945. Sthlm 1947.
- Lewin, L., Planhushållningsdebatten. Uppsala 1967.
- Lindblad, L., Svenska Kommunalarbetsförbundet 1910-1960. En studie i svensk fackföreningsrörelse. Sthlm 1960.
- Lindbom, T., Den svenska fackföreningsrörelsens uppkomst och tidigare historia 1872-1900. Sthlm 1938.

- Lindbom, T. - Kuhm, E., Tobaksarbetarnas förbund i Sverige 1889-1939. Sthlm 1940.
- Lindeberg, S-O., Nödhjälp och samhällsneutralitet. Svensk arbetslöshetspolitik 1920-1923. Lund 1968.
- Lindgren, J., Svenska metallindustriarbetareförbundets historia. Band 1 1888-1905. Sthlm 1938.
- Lindgren, J. - Tingsten, H. - Westerståhl, J., Svenska metallindustriarbetareförbundets historia. Band II 1906-1925. Sthlm 1948.
- Lundberg, F., Synpunkter på arbetslöshetsförsäkringen. Föredrag i Göteborgs försäkringssällskap den 13 dec 1932. Sthlm 1933.
- Malisoff, H., The Insurance Character of Unemployment Insurance. Kalamazoo, Michigan 1961.
- Metall och arbetslöshetsförsäkringen. En kort information. Av Svenska Metallindustriarbetareförbundets förbundsstyrelse. Sthlm 1938.
- Montgomery, A., Svensk ekonomisk historia mot internationell bakgrund 1913-1939. Sthlm 1946.
- Montgomery, A., Svensk socialpolitik under 1800-talet. Sthlm 1951.
- Myers, R.J., Social Insurance and Allied Government Programs. Homewood, Ill. 1965.
- Möller, G., Arbetslöshetsförsäkringen jämte andra sociala försäkringar. Sthlm 1926.
- Möller, G., Humanitet och arbetslöshet. Sthlm 1928.
- Möller, G., Svensk arbetslöshetspolitik - socialdemokratisk och borgerlig. Sthlm 1930.
- Nerman, T., Svenska Beklädnadsarbetareförbundet 1889-1939. Sthlm 1939.
- Nordström, G.H., Svensk arbetslöshetspolitik. Sthlm 1949.
- Nyman, O., Krisuppgörelsen mellan socialdemokraterna och bondeförbundet 1933. Uppsala 1944.
- Nyman, O., Svensk parlamentarism 1932-1936. Från minoritetsparlamentarism till majoritetskoalition. Uppsala 1947.
- Persson, K.J., Med kraft och ljus. Minnesskrift till Svenska elektriska arbetareförbundet 25-års jubileum 1931. Sthlm 1931.

- På liberalismens grund. Sthlm 1953.
- Rasmussen, E., Komparativ politik 1. Sthlm 1969.
- Readings in Unemployment. Prepared for the Special Committee on Unemployment Problems, United States Senate. Washington 1960.
- Sandberg, C-E., Svenska gjutareförbundet 1893-1923. Minnesskrift utgiven av förbundsstyrelsen. Sthlm 1924.
- Schloss, D., Insurance against Unemployment. London 1909.
- Sellberg, H., Staten och arbetarskyddet 1850-1919. En studie i svensk socialpolitik. Uppsala 1950.
- Sjöfolkets arbetslöshetskassa. Upplysningar och stadgeförslag. Göteborg 1939.
- Social handbok 1908. Sthlm 1908.
- Sommarin, E., Om arbetslöshet och arbetslöshetsförsäkring. Frams broschyr, nr 36. Malmö 1909.
- Spångberg, A., Arbetslöshetsförsäkringen. Vad innebär regeringsförslaget? Sthlm 1955.
- Spångberg, A., Luftförsäkringen mot arbetslösheten. Sthlm 1934.
- Svenska Handelsarbetareförbundets första kvartssekel 1906-1931. Minnesskrift. Malmö 1931.
- Svenska Industritjänstemannaförbundet 1920-1945. En översikt över förbundets tillblivelse och utveckling sammanställd av G. Malmström. Sthlm 1945.
- Svensson, G. - Söderlund, G., Skoarbetarna. Del I och II. Sthlm 1948.
- Tillyard, E., Unemployment Insurance in Great Britain 1911-48. London 1949.
- Tingsten, H., Den svenska socialdemokratiens idé-utveckling. I. Sthlm 1941.
- Torstendahl, R., Mellan nykonservatism och liberalism. Idébrytningar inom högern och bondepartierna 1918-1934. Uppsala 1969.
- Uhlén, A., Svenska Livsmedelsarbetareförbundets historia 1896-1956. Örebro 1956.
- Ullenhag, J., Den solidariska lönepolitiken i Sverige. Debatt och verklighet. Sthlm 1971.
- Utredning angående erkänd arbetslöshetskassa för skogs- och flottningsarbetare. Gävle 1941.

- Utredning rörande arbetslöshetskasseproblemet för målare. Sthlm 1938.
- Weidenhayn, A., Svenska Bokbindareförbundet under 25 år. Sthlm 1918.
- Weissenmandl, H., Der Weg von der Arbeitslosenunterstützung zur Arbeitslosenversicherung in England und Deutschland. Temesvar 1929.
- Wennäs, O., Ohlin, Folkpartiet och socialliberalismen. Lund 1970.
- Wessel, N., Svenska typografförbundet 1887-1936. Oskarshamn 1937.
- Westerståhl, J., Svensk fackföreningsrörelse. Organisationsproblem Verksamhetsformer Förhållande till staten. Sthlm 1945.
- Wigforss, E., Minnen II och III. Sthlm 1951 och 1954.
- Öhman, B., Svensk arbetsmarknadspolitik 1900-1947. Halmstad 1970.
- Öman, I., Arbetslöshetsförsäkring och allmänna arbeten. Vad Tysklands och Danmarks erfarenheter ha att lära. Sthlm 1933.
- Östlind, A., Svensk samhällsekonomi 1914-1922. Med särskild hänsyn till industri, banker och penningväsen. Sthlm 1945.

TIDNINGAR OCH TIDSKRIFTER

American Historical Review
 Arbetet
 Arbetsledaren
 Arkiv
 Assurans
 Bageriarbetaren
 Bokbinderiarbetaren
 Bryggeriarbetaren
 Ekonomisk Debatt
 Ekonomisk Tidskrift
 Fackföreningsrörelsen
 Frisören
 Förbundet
 Gjallahornet
 Gjutaren
 Grafia
 Grof arbetaren

Gruvarbetaren
Handelsarbetaren
Industria
Industriförbundets meddelanden
Journal of Political Economy
Järnarbetaren
Kommunalarbetaren
Landskommunernas Tidskrift
Medlemsblad för Skandinavisk Sadelmager- och Tapetsererförbund
Medlemsblad för försvarsverkens civila personal
Metallarbetaren
Mälarnas Facktidning
Nordisk Försäkringstidskrift
Norrköpings Tidningar
Ny Tid
Ord & Bild
Skoarbetaren
Socialdemokraten
Social Tidskrift
Stenarbetaren
Svensk Tidskrift
Svensk Typografitidning
Svenska Dagbladet
Svenska Stadsförbundets Tidskrift
Sågverks- och Brädgårdsarbetaren
Tiden
Transportarbetaren
Träarbetaren
Verkstäderna
Väg- och Vattenbyggaren

